

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

MARINA FELDMAN

**OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PARA EFETIVAÇÃO DO
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO
CONTEXTO PARANAENSE**

CURITIBA

2017

MARINA FELDMAN

**OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PARA EFETIVAÇÃO DO
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO
CONTEXTO PARANAENSE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.
Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof^a Dr^a Adriana Ap^a Dragone Silveira

CURITIBA

2017

Catálogo na publicação
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Feldman, Marina.

Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense. – Curitiba, 2017.

188 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone Silveira

Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

1. Adaptação escolar. 2. Direito à educação. 3. Educação de crianças. 4. Justiça e política. 5. Paraná. Ministério Público. I. Título.

CDD 379

TERMO DE APROVAÇÃO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Setor de Educação
Programa de Pós-graduação em Educação



Ata (1240) mil duzentos e quarenta referente à sessão pública de Defesa de Dissertação de Mestrado em Educação. Aos dez dias do mês de março do ano de dois mil e dezessete, às quatorze horas, nas dependências do Programa de Pós-graduação em Educação, instalou-se a sessão pública da Defesa de Dissertação, intitulada "OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CONTEXTO PARANAENSE", desenvolvida pela mestranda **Marina Feldman**, aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-graduação em Educação, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone Silveira, que presidiu a Banca. A Banca Examinadora foi composta também pelas Professoras Doutoras Vanessa Elias de Oliveira e Andréa Barbosa Gouveia. A Presidente da Banca Examinadora declarou aberta a sessão e passou a palavra à mestranda, que desenvolveu uma exposição oral de seu trabalho de Dissertação. Após a exposição, teve lugar o procedimento de arguição de cada membro da Banca, bem como a defesa, pela mestranda, das questões arguidas. Concluída a arguição, a Banca Examinadora reuniu-se sigilosamente e exarou Parecer Final de que a mestranda está Apta a receber o título de MESTRA em Educação. A Presidente da Banca Examinadora declarou que a candidata foi APROVADA e cumpriu todos os requisitos para obtenção do título de MESTRA em Educação, Área de Concentração Educação, devendo encaminhar à Coordenação, em até 60 dias a contar desta data, a versão final da Dissertação, versão esta devidamente aprovada pela professora orientadora. Encerrada a sessão, lavrou-se a presente ata que vai assinada pela Banca Examinadora e pela candidata. Curitiba, dez de março de dois mil e dezessete.

A banca sugere a publicação dos resultados da pesquisa.


Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone Silveira


Prof.^a Dr.^a Vanessa Elias de Oliveira


Prof.^a Dr.^a Andréa Barbosa Gouveia


MARINA FELDMAN

Às professoras, professores e colegas,
Que me ensinaram a cada dia
E me mostraram que o conhecimento
É, de fato, uma construção coletiva.

AGRADECIMENTOS

Minha história não é de superação pessoal, ainda que envolva esforço e dedicação. Não sou, nem de longe, a primeira da família a chegar ao ensino superior. Hoje entendo que cheguei à universidade pública com relativa facilidade. Hoje me enxergo como fruto de um ambiente enriquecedor. Nesse sentido, sou grata por cada livro de literatura que minha mãe me deu nas mãos. Também me sinto profundamente agradecida aos meus pais por sempre me abrirem espaço para questionar e descobrir os porquês do mundo. Por me mostrarem que tantas mulheres que vieram antes de mim abriram caminho para que eu pudesse ser aquilo que quisesse. Sou certamente grata por ter sido educada em um espaço estimulante que permitiu que eu me encaixasse, sem grande esforço, em critérios de sucesso escolar.

Mas foi somente na universidade pública que pude entender o quanto tudo o que tive representa um privilégio. Assim, um imenso agradecimento tem de ser às minhas colegas, companheiras e companheiros, que me ensinaram sobre relações de poder, opressão, resistência e justiça. Sobre a luta diária que representa a educação para tantas e tantos. Me contaram suas histórias e abriram um caixa de pandora, que me fez olhar com esperança para o universo da política. Seja a que acontece a cada dia nas salas de aulas, a política educacional que estudamos ou a política macro que nos enche de angústias quanto ao que virá.

Mas, como bem disse uma pequena grande professora, não podemos deixar de sentir, mas só podemos lidar com a realidade quando não deixamos que ela nos arrebate. Tudo está sempre começando. E aí, só posso ser grata pela caixa de ferramentas que venho adquirindo nesses anos de universidade pública. Agradeço às professoras e professores que me lembraram, tantas vezes, que é sempre possível saber mais sobre qualquer assunto. E que, sabendo mais, podemos incidir na realidade, mesmo que a passos de formiga.

E, mais uma vez, sinto que fui privilegiada. Porque tive as professoras e professores mais abertos, coerentes, democráticos que poderia imaginar. Aprendi que simplicidade e complexidade caminham juntas. Mesmo porque, aquelas e aqueles que me ensinaram a profundidade no olhar para a política, também me mostraram como se faz política a cada dia, com muita leveza e amor.

*Pão e um gole de leite são vitórias!
Um quarto quente: uma batalha vencida!
Para te fazer crescer
Devo combater dia e noite.*

Bertolt Brecht

Eu sou o palhaço Pirulito e ando com o meu filho em Curitiba, aqui, moro aqui, né. Eu queria saber com os juízes ou com as professoras, de vocês, o que a gente tem que fazer pra conseguir uma creche pra ele. Hoje ele faz cinco anos de idade. Ele viveu quatro anos na rua comigo, quando a gente saiu do circo do Beto Carreiro.

[O promotor de justiça presente faz uma série de indicações, sugerindo ir até a Defensoria Pública local, explicando as diferentes vias de exigibilidade do direito]

Eu já fui na Defensoria, no Ministério Público, no Conselho Tutelar. Me dizem que vão me ajudar, mas meu filho continua aqui, sem creche. Dizem que preciso esperar, mas meu aluguel vence na semana que vem, arranjei um trabalho de peão, mas se eu aparecer com o menino na obra me mandam embora. Não posso pagar alguém pra ficar com ele e se o aluguel vencer, a gente tá na rua.

Palhaço Pirulito, no GT de Sistema de Justiça do Circo da Democracia, agosto de 2016.
Redigido a partir da memória da autora.

In such countries, human rights and related discourses figure prominently in the goals and proposals of most social, political and even economic actors, including the major political parties. At the same time, policy delivery remains subject to inadequate coverage, clientelistic exchange, and other particularistic mechanisms that detract from the universalization of policy but that are crucial for the maintenance of the extant political order. There arises a certain equilibrium between universal, rights-based, and egalitarian announced policy goals (aspiration) on the one hand and status-quo preserving, particularistic targeted practices (political order) on the other. When this occurs, it might even be said that political and social actors attempt to 'free ride' on the legitimating power of the shared, universalistic discourse even as they continue to operate in a discriminatory fashion at their bases.

Varun Gauri e Daniel Brinks

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender de que modo a atuação do Ministério Público pela via do Termo de Ajustamento de Conduta incide na efetivação do direito à Educação Infantil no estado do Paraná. Para tanto, traça um cenário dos Termos de Ajustamento de Conduta, a partir do qual se fez uma análise do conteúdo de tais instrumentos, bem como uma discussão sobre possíveis causas e efeitos do firmamento destes. Visando aprofundar tal discussão, empreende-se um estudo de caso do município de Telêmaco Borba, que apresentou o firmamento de três Termos de Ajustamento de Conduta entre 2008 e 2013. Como pano de fundo para tal análise, é feito um diálogo com parte da teoria existente sobre o Ministério Público e sua posição em relação ao Estado e à sociedade brasileira. Também são discutidas as vias de garantia e exigibilidade do direito à educação e a constituição do Ministério Público como agente central na defesa dos interesses transindividuais, dispondo de poderes e instrumentos diversos nos âmbitos judiciais e extrajudiciais, com a possibilidade de incidir no processo de formulação e efetivação das políticas públicas de modo geral e, em específico, das políticas educacionais. No caso do estado do Paraná, o presente trabalho permite conhecer um cenário significativo de atuação extrajudicial em torno da temática do direito à Educação Infantil, vinculada ao projeto estratégico realizado pela instituição, com vistas ao cumprimento do previsto da Emenda Constitucional 59/2009, bem como no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Tal projeto parece induzir tal atuação, em termos do conteúdo dos instrumentos firmados, bem como de seus pedidos centrais, sendo questionável sua adequação aos contextos de firmamento. Já no contexto de Telêmaco Borba, parece haver, pelo discurso de atores envolvidos, um processo de firmamento de um Termo de Ajustamento de Conduta que dialoga com a realidade municipal. Também se percebe uma gradual ampliação do atendimento na etapa, ainda que reste em aberto se tal avanço se deve à atuação do Ministério Público.

Palavras-chave: Ministério Público. Educação Infantil. Direito à Educação. Políticas Educacionais. Termo de Ajustamento de Conduta. Judicialização da Política. Sistema de Justiça.

ABSTRACT

The following thesis aims to understand how the agency of the Public Prosecution's Office, by means of the Conduct Adjustment Term, influences the effectiveness of the right to Early Childhood Education in the state of Paraná. To do so, it outlines the scenario of the Conduct Adjustment Terms, from which was developed an analysis of the content of such instruments, as well as a discussion on possible causes and effects of their signing. Attempting to deepen such comprehension, a case study of the municipality of Telêmaco Borba was accomplished, considering the three terms signed in this city between the years of 2008 and 2013. As a background for this analysis, a dialogue with part of the theory was fulfilled, in order to understand the Public Prosecution's Office position relatively to the State and Brazilian society. The ways to enforce the right to education are also discussed, along with the constitution of this office as a central actor on the defense of trans-individual interests, having many powers and instruments in the judicial and extrajudicial fields, being able to influence the policy making process in general and specifically in the educational field. In the case of the state of Paraná, this research allows to perceive a significant scenario of extrajudicial activity around the issue of the right to Early Childhood Education. This scenario is related to the strategic project carried out by the institution, directed towards compliance with Constitutional Amendment n. 59/2009, as well as the National Education Plan (2014-2024). Such project seems to be inducing the perceived activity, in terms of the content of signed documents as well as the main request brought up by them, making the suitability to the specific contexts questionable. Specifically, in the case of Telêmaco Borba, there seems to be, according to the involved actors' discourse, a formulation process that dialogues with the municipal reality. A gradual expansion of the offered services is also noticeable, remaining open if such advance is related to the Public Prosecution's Office activity.

Keywords: Public Prosecution's Office. Early Childhood Education. Right to Education. Educational Policies. Conduct Adjustment Term. Legalization of Policy. Justice System.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM TAC FIRMADO PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	112
FIGURA 2 – PUBLICAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO NA PÁGINA DO FACEBOOK DE LUIZ CARLOS GIBSON, PREFEITO ENTRE 2013 E 2016.....	138

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TACS FIRMADOS PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO ANO (2008 - 2016)	111
GRÁFICO 2 – TACS DE AMPLIAÇÃO DE VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO PEDIDO PRINCIPAL.....	128
GRÁFICO 3 – SÉRIE HISTÓRICA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA (2005-2015)	150
GRÁFICO 4 – SÉRIE HISTÓRICA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA (2005-2015)	151
GRÁFICO 5 – SÉRIE HISTÓRICA DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPO INTEGRAL E PARCIAL NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA (2009-2016)	153
GRÁFICO 6 – SÉRIE HISTÓRICA DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA, SEGUNDO SUBETAPA (2009-2016)	154
GRÁFICO 7 – TOTAL DE GASTOS EM EDUCAÇÃO INFANTIL E MDE NO MUNICÍPIO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA ENTRE 2006 E 2015	158
GRÁFICO 8 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E GASTO POR ALUNO DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA.....	159

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TAXAS DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NO PARANÁ (2004 E 2014)	81
QUADRO 2 – TACS RELATIVOS À EDUCAÇÃO POR TEMÁTICA NO PARANÁ	108
QUADRO 3 – MÉDIA DE CRESCIMENTO DE VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA ENTRE 2010 E 2015, SEGUNDO PORTE MUNICIPAL (%)	130

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PUBLICAÇÕES RELATIVAS À ATUAÇÃO DO MP EM DEMANDAS POR INTERESSES SOCIAIS E TRANSINDIVIDUAIS, CLASSIFICADAS POR ÁREA DE ESTUDO E TIPO DE PUBLICAÇÃO	27
TABELA 2 – PUBLICAÇÕES RELATIVAS À ATUAÇÃO DO MP SEGUNDO TEMÁTICAS RELEVANTES E CRUZAMENTOS ENTRE TEMÁTICAS	28
TABELA 3 – PUBLICAÇÕES QUE RELACIONAM A EDUCAÇÃO À ATUAÇÃO DO MP POR ÁREA DE ESTUDO E TIPO DE PUBLICAÇÃO.....	29
TABELA 4 – QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS POR FAIXAS DE ATENDIMENTO EM 2010.....	113
TABELA 5 – QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS COM TAC ESPECÍFICO PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM PRÉ-ESCOLA POR FAIXAS DE ATENDIMENTO	114
TABELA 6 – NÚMERO DE TACS E DE COMARCAS NO ESTADO POR TIPO DE ENTRÂNCIA.....	115
TABELA 7 – MUNICÍPIOS COM TAC E NO TOTAL DO ESTADO, SEGUNDO CARACTERÍSTICA DE SER OU NÃO SEDE DE COMARCA.....	116
TABELA 8 – QUANTITATIVO E CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULAS NOS MUNICÍPIOS COM TAC DE AMPLIAÇÃO DE VAGAS APENAS PARA PRÉ-ESCOLA	127
TABELA 9 – CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULA EM PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS, SEGUNDO ESPECIFICAÇÃO OU NÃO DO QUANTITATIVO DE VAGAS NO TAC.....	129
TABELA 10 – QUANTITATIVO E CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULAS NOS MUNICÍPIOS COM TAC QUE ESPECIFICAM AS INSTALAÇÕES PARA ABERTURA DE VAGAS	130
TABELA 11 – NÚMERO DE MATRÍCULAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL AMPLIADAS EM TELÊMACO BORBA POR ANO EM PARALELO COM OS PEDIDOS DO TAC.....	135
TABELA 12 – TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS NO PPA 2014-2017 POR ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA	144
TABELA 13 – NÚMERO DE MATRÍCULAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL AMPLIADAS EM TELÊMACO BORBA POR ANO A PARTIR DO TAC DE	

2013.....	150
TABELA 14 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO NA VIGÊNCIA DO PPA 2014-2017	156
TABELA 15 – TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS NO PPA 2014-2017 POR UNIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TELÊMACO BORBA	157
TABELA 16 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ETAPA	157

LISTA DE SIGLAS

ACP	– Ação Civil Pública
APAE	– Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CF/88	– Constituição Federal de 1988
Capes	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAOs	– Centros de Apoio Operacional
Caopcae/Educação	– Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente - Área da Educação
Caopeduc	– Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Educação
CMEI	– Centro Municipal de Educação Infantil
CRAS	– Centro de Referência da Assistência Social
EC 59/2009	– Emenda Constitucional nº 59 de 2009
ECA/1990	– Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990
EI	– Educação Infantil
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inep	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LACP	– Lei de Ação Civil Pública
LDB/1996	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996
LOA	– Lei de Orçamento Anual
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
MP	– Ministério Público
MPEduc	– Projeto Ministério Público pela Educação
MPF	– Ministério Público Federal
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PIB	– Produto Interno Bruto
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE 2014-2024	– Plano Nacional de Educação com vigência entre 2014 e 2024
PPA	– Plano Plurianual
PPS	– Partido Popular Socialista
PRO-MP	– Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná
PSDB	– Partido Social Democrático
PSD	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
PV	– Partido Verde
Redalyc	– Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Scielo	– Scientific Electronic Library Online
STF	– Supremo Tribunal Federal
Subplan	– Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional
SUS	– Sistema Único de Saúde
TAC	– Termo de Ajustamento de Conduta
Ufirs	– Unidades Fiscais de Referência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR POLÍTICO: TENSIONAMENTOS EM TORNO DA IDEIA DE DEFESA DA CIDADANIA.....	34
1.1 Sobre a legitimidade democrática da judicialização da política	35
1.2 Cidadania no Brasil e a problemática do acesso aos direitos	47
1.3 O Ministério Público entre Estado e sociedade.....	53
1.4 Defesa da cidadania, tutela ou captura de interesses?	63
2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO	77
2.1 Cenários de atendimento na Educação Infantil.....	80
2.2 O Ministério Público como defensor do direito à educação	83
2.3 Dimensões do direito à educação.....	89
2.4 A tutela de interesses transindividuais pela via extrajudicial.....	95
3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL PELA VIA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO PARANÁ.....	102
3.1 Considerações sobre a coleta de dados	103
3.2 Cenário da judicialização da Educação Infantil no Paraná por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta	107
3.3 Termos de Ajustamento de Conduta e indicadores: questões a partir dos contextos municipais 126	
3.4 O caso de Telêmaco Borba	133
3.4.1 O contexto de Telêmaco Borba, antes e depois dos Termos de Ajustamento de Conduta	137
3.4.2 O que explica a ampliação do atendimento segundo o discurso dos diferentes atores .	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICE 1 – TAXAS DE ATENDIMENTO NOS MUNICÍPIOS COM TAC NO PARANÁ.....	180
APÊNDICE 2 – QUANTITATIVO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E CRESCIMENTO ENTRE 2010 E 2015 NOS MUNICÍPIOS COM TAC NO PARANÁ	181
APÊNDICE 3 – ROTEIROS DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	182
ANEXO 1 – MODELO DE TAC ENVIADO PELO CAOPCAE ÀS PROMOTORIAS.	184

INTRODUÇÃO

De todas as coisas seguras, a mais segura é a dívida.

Bertolt Brecht

Difícilmente se pode iniciar um diálogo sobre o direito à educação no Brasil sem mencionar a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para além de consagrar o referido direito como público subjetivo¹ e, portanto, plenamente exigível (DUARTE, 2004), a CF/88 garante uma ampla gama de direitos de cunho social e transindividual, bem como a ampliação de estratégias e instituições de acesso à justiça visando demandar a efetiva realização destes direitos (FRISCHEISEN, 2000; SANTOS, 2011; VICTOR, 2011; RODRIGUES, 2002). Trata-se, ainda, do contexto em que a Educação Infantil passa a constar no rol dos direitos de todas as crianças, obrigando o Estado a provê-la (ROSEMBERG, 2009; VICTOR, 2011), sendo posteriormente consolidada e detalhada sua posição como etapa da educação básica a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB/1996).

Entretanto, passados quase 30 anos da promulgação da CF/88, permanecemos distantes do cumprimento de grande parte dos direitos nela previstos. No âmbito do direito à Educação Infantil, uma parcela significativa da população ainda se encontra excluída do acesso a essa etapa, o que dirá da permanência e da garantia de um padrão de qualidade (CURY, 1998; SILVEIRA, 2015). Tais padrões de falta de atendimento - que mostram uma série de desigualdades, quando detalhados (DIRED, 2014) - seguem existindo mesmo com a previsão legal de uma doutrina de proteção integral. Essa doutrina remete ao período de redemocratização do país, com o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA/1990).

O ECA/1990 é legislação pioneira em diversos aspectos. Estabelece a noção de *absoluta prioridade* dos direitos da infância e juventude (BRASIL, 1990, art. 4º), já indicada no artigo 227 da CF/88, prevendo preferência às crianças e adolescentes não apenas na proteção, prestação de socorro e no atendimento em serviços públicos, mas também na formulação de políticas públicas sociais e na destinação de recursos para implementá-las. Tal legislação coloca o Ministério Público (MP) em um papel central na defesa dos direitos da infância, somando-se às mudanças já em curso no papel da instituição, que vai se constituindo, ao menos em termos de discurso, como representante da sociedade e defensora da cidadania a partir do marco da CF/88 (SILVA, 2001; SADEK, 2009a).

1 “Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio” (DUARTE, 2004, p. 113).

Tal mudança se insere num conjunto de diversas alterações no sistema de justiça², relacionadas ao processo de redemocratização do país, no qual o MP se destaca como instituição mais significativamente modificada, perdendo sua anterior vinculação ao poder Executivo e adquirindo autonomia funcional, caracterizando-se como ente independente, responsável por representar a sociedade (CARVALHO; LEITÃO, 2010), sendo que os graus de autonomia concedidos à instituição dificilmente encontram precedente histórico ou no direito comparado (KERCHE, 2007; GAURI; BRINKS, 2008; SADEK, 2009).

Algumas das prerrogativas necessárias a esse papel foram adquiridas anteriormente à CF/88, sendo prevista, no Código de Processo Civil de 1973, a atuação da instituição em causas que envolvam o interesse público e, na lei que regulamenta a Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, a legitimidade exclusiva para proposição de ação relativa a danos causados ao meio ambiente. Ainda que tais questões se distanciem das temáticas educacionais, se mostram como marcos relevantes por representarem ponto de partida na constituição do MP como responsável por direitos coletivos e difusos, aqui denominados conjuntamente de interesses transindividuais (SILVA, 2001; 2001a).

Entende-se que o debate sobre a tutela de interesses transindividuais é relevante por se tratar de processo com incidência nas políticas públicas, justamente por seu caráter coletivo e amplo. Na esfera da atuação do MP, trata-se de largo escopo de incidência da instituição, podendo remeter a um uso mais democrático da justiça, que permitiria aos resultados de ações no sistema de justiça alcançarem mais pessoas – não apenas as capazes de se articular política ou juridicamente (SILVA, 2001; SANTOS, 2011). Um acesso individualizado e restrito à justiça pode levar a distorções, em especial no âmbito dos direitos sociais, inseridos em marco de justiça distributiva, distante da resolução de conflitos individuais (SANTOS, 2011; SILVEIRA, 2013; LOPES, 2002; GAURI; BRINKS, 2008).

Tal escopo se delinea, principalmente a partir da lei de 1985, que regulamenta a Ação Civil Pública (ACP)³ e torna o MP responsável por defender judicialmente os

2 A CF/88 não traz uma definição do que seja ou quais sejam as instituições que compõem o sistema de justiça, entretanto, traz em seu capítulo IV o detalhamento das funções essenciais à justiça, quais sejam: o Ministério Público, a Advocacia Pública, a advocacia em geral e a Defensoria Pública. Além disso, lista os diversos órgãos do Poder Judiciário, o que inclui os diferentes tribunais, em nível federal, estadual ou no Distrito Federal, bem como o Conselho Nacional de Justiça. Além dos órgãos do Judiciário e daquelas instituições que cumprem funções essenciais à justiça, por vezes se entende o sistema prisional como parte do sistema de justiça, questão de pouca relevância para a presente pesquisa. Aqui, portanto, se entende sistema de justiça como este conjunto de órgãos e instituições que aparelham o funcionamento da justiça no país, incluindo os diferentes tribunais, o Conselho Nacional de Justiça, o MP, a Defensoria Pública e advocacia.

3 A ACP é uma ferramenta processual usada para tutelar direitos coletivos e difusos e que pode ser ingressada pelo MP, outros organismos públicos e associações, dentro de determinados critérios. Tratam-se de “ações de

interesses difusos e coletivos da população (BRASIL, 1985; CARVALHO; LEITÃO, 2010; SILVA, 2001a). Entretanto, é no marco de 1988 que tais prerrogativas passam a ser utilizadas com efetiva autonomia, sendo agregada nova função, de fiscalizar os poderes políticos. Soma-se a esse cenário a autonomia administrativa e certo grau de autonomia financeira, com a formulação de orçamento próprio, bem como a ampliação da gama de direitos transindividuais tuteláveis (SILVA, 2001; CARVALHO; LEITÃO, 2010).

É no bojo deste processo que o ECA/1990 constituiu o MP como um dos principais responsáveis pela tutela dos direitos da infância. Tal legislação também prevê a possibilidade de firmar compromissos de ajustamento de conduta – comumente e no presente trabalho chamados de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) – para garantia dos direitos da infância (RODRIGUES, 2002; VIOLIN, 2013). Em seu artigo 211, após declarar a legitimidade do MP para tutelar interesses coletivos ou difusos da infância (BRASIL, 1990, art. 210), o estatuto declara que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1990). O instrumento seria posteriormente acrescido, por mudanças trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor de 1990, à lei que disciplina a ACP (BRASIL, 1985, art. 5º, § 6º), tendo em comum com esse instrumento processual o caráter coletivo que pode favorecer decisões mais isonômicas.

Entende-se que o TAC se destaca, entre os instrumentos de demanda coletiva por direitos, por se tratar de via extrajudicial que pressupõe acordo entre as partes, trazendo para a esfera dos direitos sociais e coletivos mecanismos de conciliação usualmente utilizados na esfera dos direitos patrimoniais (RODRIGUES, 2002). O instrumento, que pode ser tomado das partes interessadas pelo MP, pela Defensoria Pública, por autarquias e associações, bem como por entes governamentais, pode servir para deflagrar diretamente um processo de execução em caso de descumprimento, mas necessita a concordância, ou ao menos o firmamento, pelas partes envolvidas. Tal mecanismo, além de representar economia processual, pode abrir espaço para diálogo entre o MP, o poder público e, potencialmente, também entre ou com atores da sociedade civil.

Além disso, o TAC vem mostrando-se como instrumento de centralidade crescente na atuação do MP paranaense na área da educação, sendo que tal instituição, a partir do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente – Área

responsabilidade por danos morais e patrimoniais” causados a qualquer interesse difuso ou coletivo, bem como à ordem econômica, urbanística e ao patrimônio público e social (BRASIL, 1985).

da Educação (Caopcae/Educação)⁴, tem atuação proeminente na área da Educação Infantil. Está em processo de finalização projeto estratégico efetivado pelo centro de apoio, intitulado “Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná para a criação de vagas em Educação Infantil” e divulgado como “Campanha 100% pré-escola e creche para todos”. O projeto - que começou a ser debatido em 2009, sendo divulgado em 2011 e tendo como prazo de finalização 2016 - objetiva estimular os promotores de justiça dos diversos municípios a direcionar a atuação para a ampliação do atendimento na etapa (SILVEIRA, 2015).

Tal atuação se relaciona à Emenda Constitucional 59/2009 (EC 59/2009), ainda que a promotora responsável indique que a discussão do projeto estratégico se iniciou antes de sua aprovação (SILVEIRA, 2015; SILVEIRA; GONÇALVES, 2014). Ainda é possível inserir em tal cenário o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), mesmo sendo de aprovação posterior, já que traz como meta a universalização do atendimento na pré-escola e no mínimo 50% de atendimento em creche, tendo como prazo para a pré-escola o mesmo da EC 59/2009 e o final da vigência do plano no caso da creche. Mais além, a atuação do MP paranaense na área da Educação Infantil aparece vinculada ao déficit de oferta no estado, já que em 2010 o atendimento no estado totalizava cerca de 24% da população de zero a três e 64% da população de quatro e cinco, comparado a cerca de 19% e 85% no total do país (IBGE, 2010; INEP, 2010). Ou seja, trata-se de atendimento pouco acima da média nacional no caso da creche e significativamente abaixo no caso da pré-escola, dado preocupante por tratar-se de um dos estados com maior Produto Interno Bruto (PIB) no país (IBGE, 2013⁵).

Entre os materiais e documentos encaminhados pelo Caopcae/Educação para as promotorias de justiça, no marco de tal projeto estratégico, encontra-se a minuta de um TAC a ser firmado com o município para ampliação de vagas na etapa. Pode-se indicar que a atuação do centro de apoio tem gerado resultados na esfera judicial, a partir de ACPs ingressadas em diversos municípios (SILVEIRA, 2015; SILVEIRA; GONÇALVES, 2015), sendo localizados 27 casos até a metade de 2016. Entretanto, há uma significativa incidência no âmbito extrajudicial, por meio dos TACs, sendo a temática da Educação Infantil a mais presente entre aquelas referentes à educação, totalizando 37 casos.

4 O Caopcae/Educação aparece em parte dos trabalhos de Silveira (2015; SILVEIRA; GONÇALVES, 2014) e mesmo em materiais institucionais de autoria do próprio centro de apoio como Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Educação (Caopeduc). Entretanto, hoje é oficialmente denominado Caopcae/Educação, visto que teve sua gestão administrativa fundida com o centro de apoio da área de proteção da Infância, ainda que siga atuando de modo relativamente independente. O sítio da área de Educação possui informações sobre a atuação do mesmo junto às promotorias de justiça. Disponível em: <<http://www.educacao.mppr.mp.br/>>.

5 Ver: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2013/default.shtm>>. Acesso em: 09.09.2016.

Tais dados foram obtidos a partir da inserção deste trabalho em projeto de pesquisa mais amplo denominado “Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à Educação Infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros”, coordenado por Adriana Dragone A. Silveira (2015a)⁶ e visando analisar os efeitos diretos e indiretos das medidas de exigibilidade coletiva do direito à Educação Infantil nas gestões municipais, sendo que para tanto serão eleitos casos nos três estados. Em tal cenário se faz recorte da via extrajudicial, buscando compreender *de que forma a atuação do MP, pela via extrajudicial dos TACs, incide na efetivação do direito à Educação Infantil no Paraná?*

Tal questão parte das constatações teóricas comentadas sobre a instituição e o instrumento e da constatação empírica de que o TAC é uma ferramenta em amplo uso pelo MP na área da Educação Infantil no estado. Para respondê-la, parte-se de três perguntas instrumentais, respondidas como caminho de pesquisa: Por que os TACs vêm sendo uma estratégia de atuação do MP no Paraná? Qual o conteúdo destes documentos? Quais os efeitos de seu firmamento para a efetivação do direito à Educação Infantil?

Desse modo, a pesquisa aqui apresentada teve como objeto a atuação do MP, por meio dos TACs, e seus efeitos na efetivação do direito à Educação Infantil. A partir dos primeiros olhares ao objeto se chegou ao objetivo central desta pesquisa: *compreender de que modo a atuação do MP pela via do TAC incide na efetivação do direito à Educação Infantil no Paraná*. Para tal finalidade, buscou-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) compreender o contexto de institucionalização do MP, entre Estado e sociedade, e de que modo sua atuação se relaciona com a efetivação do direito à educação;
- b) analisar o cenário dos TACs para ampliação de vagas na Educação Infantil firmados pelo MP no Paraná e compreender de que forma abordam e incidem na problemática do acesso à etapa;
- c) a partir de um estudo de caso, aprofundar a análise da interlocução entre MP e poder público e seus efeitos nas políticas públicas de Educação Infantil e nos padrões de atendimento na etapa.

Assim, pode-se dizer que o caminho para responder à questão central foi traçado à medida em que era trilhado, pois se julgou relevante deixar o planejamento inicial em aberto, considerando que algumas formulações necessárias à análise e aos rumos a serem

6 Tal pesquisa é coordenada também pelo professor Salomão Barros Ximenes (UFABC), juntamente das professoras Vanessa Elias de Oliveira (UFABC), Silvia Helena Vieira Cruz (UFC) e Nadja Furtado Bortolotti (CEDECA-CE), além dos alunos de pós-graduação da Universidade Federal do Paraná Edina Pischaraka Itack Dias da Silva, Barbara Cristina Haunauer Taporosky, Lusiane Ferreira Gonçalves, Soeli Terezinha Pereira e a autora desta pesquisa.

seguidos deveriam ser construídas no confronto com a realidade que se pretendia investigar (BELLARDO, 2014). Desse modo, mesmo as questões instrumentais respondidas ao longo do trabalho se definiram após uma primeira análise exploratória dos dados referentes ao estado. De todo modo, após tê-las claras, houve um esforço de retornar ao que já havia sido produzido e ressignificar os dados e sua análise com tais perguntas em mente.

Quanto à primeira pergunta, buscou-se indicativos a partir do contexto geral do estado e do caso analisado, visando entender se o que leva a esse tipo de judicialização está vinculado à realidade de oferta da Educação Infantil, a fatores institucionais do MP ou, ainda, ao voluntarismo de promotores de justiça individuais. Acredita-se que tal discussão permitiu levantar hipóteses explicativas a serem aprofundadas por pesquisas posteriores. A segunda questão foi abordada com uma análise do conteúdo dos TACs firmados no Paraná, compreendendo-se diferenças e aproximações entre os diversos documentos. Nessa análise, buscou-se compreender como a problemática do acesso foi abarcada nos instrumentos a partir de seus pedidos centrais, bem como localizar elementos do texto vinculados ao cumprimento do instrumento, como forma de exigibilidade de um direito.

Quanto aos efeitos, já na análise a nível estadual foram levantados indicadores de acesso visando ter indicativos da incidência da atuação do MP no acesso à etapa nos municípios. Porém compreende-se que há uma miríade de fatores que pode influenciar em tais indicadores e dificilmente será possível traçar relações de causalidade. Nesse sentido, o estudo do caso de um município permitiu inferências mais próximas da realidade. Entende-se que tal estudo de caso se mostrou necessário para compreender os limites e potencialidades no processo de formulação e implementação do TAC. Também foi necessário olhar para uma realidade específica para entender se os termos são, de fato, capazes de promover algum tipo de mudança na dinâmica das políticas educacionais.

Tanto a pergunta que se refere aos motivos do firmamento do TAC quanto aquela sobre seus efeitos puderam ser melhor respondidas nesse nível de aproximação. Isso tanto porque o discurso dos atores forneceu elementos quanto pelo fato de que uma análise detida permitiu esmiuçar melhor os dados quantitativos referentes à educação no município. Assim, buscou-se entender os motivos do firmamento dos TACs e por que foram formulados de um modo específico, retornando à questão do conteúdo dos documentos. Por fim, foi analisado como esses fatores se entrelaçaram entre si e com questões contextuais para gerar efeitos.

Assim, pode-se dizer que a temática foi abordada a partir de perspectiva majoritariamente qualitativa, ainda que se recorra a dados quantitativos para subsidiar a análise. Esses dados se referem, principalmente, aos números de matrículas na etapa,

considerados como o indicador quantitativo mais próximo à ideia de efetivação do direito à Educação Infantil. Não se julgou necessária opção unilateral e sim a seleção de instrumentos diversos que possam auxiliar na compreensão do objeto de estudo, evitando-se, por um lado, o excessivo enfoque empírico e, por outro, o relativismo (BELLARDO, 2014), o que se acredita ter sido possível a partir da análise detida de contexto específico aliada ao confronto dos dados encontrados com os de outras realidades, bem como com os construtos teóricos.

Desse modo, pode-se indicar que os procedimentos centrais foram a análise documental dos TACs, dos documentos produzidos pelo Caopcae/Educação e pelos poderes públicos do município estudado, aliada à análise de dados quantitativos referentes às condições de atendimento e ao financiamento da etapa, sendo complementadas por informações obtidas a partir de entrevistas com os atores envolvidos no caso analisado. Tal caso, do município de Telêmaco Borba, se mostrou relevante por apresentar processos de firmamento de três TACs distintos, bem como um aditamento, todos estes entre os anos de 2008 e 2013. Também se conhecia, previamente, por meio do projeto de pesquisa no qual este trabalho se insere, elementos do processo de formulação dos TACs firmados em 2013, que indicavam para uma interlocução ampla entre MP e gestão municipal.

A análise do município estudado centrou-se nos TACs firmados em 2013, por estarem os dados necessários para tal fim acessíveis no contexto de coleta dessa pesquisa, no final do ano de 2016. Assim, optou-se por usar entrevistas com os atores responsáveis pelo firmamento destes TAC, sendo que o promotor de justiça que assina já havia sido entrevistado no marco do projeto de pesquisa em que o trabalho se insere, sendo utilizada a transcrição. Já na ida a campo, entrevistou-se o secretário municipal de educação que representou o município na mesa de negociações, que se encontrava no final de sua gestão à frente da secretaria. Além disso, na análise da entrevista com o promotor de justiça, notou-se a relevância do Conselho Tutelar no processo analisado, sendo contatado e entrevistado o presidente desta instituição. Também o promotor de justiça atualmente em atividade na área de infância do município foi entrevistado com vistas a compreender o cenário recente.

Já a análise documental foi feita a partir de projetos de lei, matérias legislativas, peças de planejamento e execução orçamentária, mas principalmente dos TACs, tanto do município em questão quando de todos os localizados no estado. O texto dos TACs serviu como ponto de partida para compreender que outras informações seriam necessárias e poderiam ser obtidas nas etapas posteriores, sendo relevantes nesse sentido algumas considerações de Tim May (2004, p. 205) sobre as fontes documentais, que “podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas

empregadas, assim como fornecer materiais sobre os quais basear investigações mais aprofundadas”. Assim, a análise do *corpus* documental permitiu delimitar questões a serem levadas em conta na análise dos dados e no contato direto com os atores envolvidos em sua formulação. Desse modo, a partir da triangulação de instrumentos de coleta, faz-se uma tentativa de inserir os documentos analisados em seu contexto sociopolítico, compreendendo seu processo de formulação e as diferentes vozes por trás dele (MAY, 2004). Ou seja, a leitura dos documentos a que se teve acesso, além de fornecer dados sobre a realidade pesquisada, forneceu caminhos e questões para o prosseguimento da pesquisa.

Não se pretendeu, porém, esgotar a realidade analisada. Compreende-se a complexidade das relações políticas, a pluralidade de atores envolvidos e a amplitude de fatores que influenciaram o processo sem o conhecimento desta pesquisadora. Entretanto, sob risco de ignorar dados relevantes da realidade, entende-se como necessário o estudo da localidade. Tal estudo permitiu compreender fatores que, em um mapeamento geral, não se chega a considerar, constituindo limites metodológicos usuais de uma análise mais ampla.

Assim, entende-se que as questões não serão respondidas de modo definitivo, mesmo por tratar-se de problemática recente e parcamente analisada. Assim, será empreendida aproximação à questão central e às questões auxiliares apresentadas, sem a intenção de esgotá-las. Tais respostas serão alcançadas pela construção coletiva de um conhecimento sobre a temática (LUNA, 1997), o que se entende que está sendo empreendido, em partes, a partir do projeto de pesquisa no qual esta dissertação se encontra inserida. Tal projeto, ainda, encontra-se inserido no campo de pesquisa em políticas educacionais, entre aqueles que voltam seu olhar à exigibilidade do direito à educação por meio do sistema de justiça.

Nesse âmbito estão pesquisas que se voltam para o processo mais estrito de *judicialização* da educação, compreendida como o posicionamento de conflitos educacionais pela via *judicial*. Existe ainda a compreensão, compartilhada no presente trabalho, de que o processo de judicialização não se restringe a medidas judiciais, mas que também pode ser compreendido de modo mais amplo como o deslocamento de questões tradicionalmente discutidas no âmbito dos poderes eleitos para a esfera do Judiciário (BARROSO, 2009) e do sistema de justiça como um todo (SILVEIRA, 2015), o que inclui o MP, que não exerce diretamente papel jurisdicional, mas é essencial a essa função e vem se consolidando como ator político relevante (ARANTES, 1999; SADEK, 2009a), com papel ativo nos debates educacionais – seja pela via judicial ou extrajudicial. Portanto, é central a discussão em torno da judicialização da política, retomada e analisada em termos de legitimidade democrática no primeiro capítulo desse trabalho, cabendo por ora uma breve digressão.

Na atual realidade brasileira, é comum a forte presença de operadores do direito no cenário político nacional. Com um especial elemento midiático que vem se ampliando nos últimos anos, pode-se observar que representantes deste campo com frequência chegam às casas de milhares de cidadãos por intermédio dos meios de comunicação de massa, por vezes discutindo sua atuação em dado caso, por vezes emitindo opiniões sobre contextos políticos mais amplos. É interessante observar que essas colocações podem carregar forte legitimidade popular, sendo possível citar alguns casos ilustrativos, como a “indicação” popular de um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) para a presidência da república, ou a quase “canonização” de um juiz, colocado no papel de arauto da moralidade, em um universo político em que se enfatiza a corrupção.

Tais casos são exemplos extremados e caricatos da intensificação de um processo que é comum em termos de direito comparado (VALLINDER, 1995), bem como consequência possível de um arranjo constitucional que abre espaço para as demandas coletivas, de cunho social e político, no âmbito do sistema de justiça (BARROSO, 2009). As já comentadas previsões de estratégias e instrumentos para exigibilidade dos direitos garantidos pela CF/88 abrem precedente para o que se chama aqui de judicialização.

Luís Roberto Barroso (2009) observa, após a Segunda Grande Guerra, na maior parte dos países ocidentais, avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, levado a cabo pelos poderes eleitos e legitimado pelo voto. É o que acontece tardiamente no Brasil redemocratizado, ou seja, trata-se de processo legitimado majoritariamente e referendado no marco da constituinte, ainda que culmine na atribuição de poderes políticos para representantes não eleitos, que passam a ter o direito e, em alguns entendimentos, o dever de intervir em determinadas questões (ARANTES, 1999; FRISCHEISEN, 2000; BARROSO, 2009; VICTOR, 2011).

O mesmo pode-se dizer em relação às já descritas mudanças institucionais ocorridas no MP ao longo do processo de redemocratização. Referendada pelo processo político mais amplo, tal mudança de condição faz com que o MP passe a se caracterizar de modo mais claro como *ator político* relevante no sistema democrático brasileiro (ARANTES, 1999; SADEK, 2009a), o que é amplificado por se tratar de um ente do sistema de justiça com caráter ativo, não precisando de provocação para atuar (SADEK, 2009). Entende-se que a criação de ferramentas para tais finalidades e a autorização e responsabilização do MP para intervir na defesa de tais interesses, de cunho transindividual, permitem à instituição envolver-se em diversos processos de caráter social e político e, entre estes, nos de implementação das políticas públicas educacionais (OLIVEIRA, 2013;

VICTOR, 2011). Tal afirmação, porém, não ignora a possibilidade de certo grau de *voluntarismo político* (ARANTES, 1999) por traz de tal processo, o que será melhor discutido na terceira seção do primeiro capítulo deste trabalho.

Barroso (2009), que entende o processo de judicialização como consequência de nosso arranjo constitucional, indica que possa se intensificar a partir da vontade política dos operadores do direito, ou diante da morosidade na atuação dos poderes eleitos, caracterizando um outro polo do fenômeno, que denomina de ativismo judicial. Tal fenômeno tende a ser relacionado à certa crise de legitimidade e representatividade do legislativo (TATE; VALLINDER, 1995; VALLINDER, 1995; BARROSO, 2009; CARUNCHO; BERCLAZ, 2009) e à inexistência de “um Estado-providência muito denso” (SANTOS, 2011, p. 24), confluindo para o sistema de justiça visto como *locus* alternativo de acesso a direitos não garantidos por outras vias (TAYLOR, 2007), levando aos casos extremos comentados, bem como à atuação cotidiana de diversos promotores de justiça.

Tanto em uma esfera macro e midiaticizada quanto no âmbito de pequenas comarcas de interior, entende-se que se trata de um processo em curso e relevante para analistas de políticas públicas. Também se entende, acompanhando Varun Gauri e Daniel Brinks (2008), bem como Victor Abramovich e Christian Courtis (2002), que tal processo pode confluir tanto para contextos mais socialmente justos quanto para o acirramento de distorções e desigualdades. Não se entende, aqui, portanto, a judicialização como forma de solucionar os problemas de um sistema democrático falho. Tampouco, acredita-se que excluir tais atores do jogo político seja possível ou mesmo desejável. Entende-se a judicialização como fenômeno que agrega atores e embates a um cenário de tensionamentos em torno da efetivação de direitos garantidos juridicamente, porém não completamente efetivados.

Abramovich e Courtis (2002) se referem à justiciabilidade, que entendem como a possibilidade de reclamar judicialmente o cumprimento de uma obrigação que derive de direito. Afirmam que os direitos sociais só se tornam plenos quando podem ser assim exigidos. Entretanto, também entendem que as cortes não são um caminho certo para a igualdade. Ao mesmo tempo, não se trataria de atentado ao processo democrático. Como seguem padrões da disputa política mais ampla, tais atores não são capazes de impor vontades de um poder isolado. Porém, em alguns casos, conforme mostra a empiria, o fenômeno leva ao acesso dos que mais necessitam a seus direitos.

Neal Tate e Torbjörn Vallinder (1995) também chamam tal processo de judicialização da política e indicam que tem consequências tanto no âmbito dos poderes eleitos como do sistema de justiça. Tais imbricações podem ganhar centralidade em contextos em que as vias

políticas se mostram desacreditadas, o que, no caso brasileiro, se relaciona a uma construção de cidadania específica, a ser discutida nas primeiras seções do capítulo que segue.

Assim, volta-se um olhar a esse processo mais amplo que envolve diversas imbricações entre direito e política, trazendo o debate de questões tradicionalmente relacionadas aos poderes eleitos para o âmbito do sistema de justiça (SILVEIRA, 2015) e constituindo magistrados, promotores de justiça e outros operadores do direito como atores politicamente relevantes e estratégicos nos processos de formulação de políticas públicas (GAURI; BRINKS, 2008).

Nesse contexto podem ser inseridos atores originários da advocacia, do Conselho Nacional de Justiça, das Defensorias Públicas, do MP, bem como os magistrados em suas diversas instâncias. Assim, há que se considerar o sistema de justiça como espaço conflitivo e composto por um conjunto de forças internas, sendo perpassado por conflitos mais amplos do âmbito da sociedade e do debate político (BOURDIEU, 1989; GAURI; BRINKS, 2008) ou, nas palavras de Matthew M. Taylor (2007, p. 231), “o nível de envolvimento do Judiciário nos conflitos entre forças e instituições políticas diz respeito não apenas ao próprio Poder e à sua força, mas aos padrões de disputas políticas, a uma correlação de forças mais ampla”.

Em tal cenário o sistema de justiça se consolida como canal de disputa política, através do qual a luta por direitos ocorre. Trata-se de canal distinto do político pelos tipos e quantidades de recursos necessários para efetivar uma demanda, pelos meios de acesso (*avenues of access*) e relações diferenciadas com o poder de coerção e persuasão – assim, tende-se a priorizar um conjunto de demandas diferente do que é priorizado pelo processo político usual. As cortes podem ser uma via para superar bloqueios políticos, criar espaços de deliberação e compromisso entre interesses, levar informações relevantes aos atores políticos e burocráticos e, em última instância, responsabilizar os poderes públicos pelo descumprimento de compromissos (GAURI; BRINKS, 2008).

A ideia de “avenidas de acesso” se relaciona com o conceito de “*venue-seeking*”, utilizado por Taylor (2007) e traduzível literalmente como “busca de *locus*”, processo em que grupos de interesse visam localizar instituição por meio da qual possam interferir nas políticas governamentais. “Por uma série de razões relacionadas à capacidade do Judiciário de impor suas decisões[...], não é de estranhar que ele venha sendo usado crescentemente como um *locus* importante para a contestação das políticas públicas” (TAYLOR, 2007, p. 234). Nesse cenário percebe-se uma relevante incidência da temática da educação, de modo geral, e da Educação Infantil, em específico (SILVEIRA, 2010; RIZZI; XIMENES, 2010).

Isso porque, conforme já comentado, o reconhecimento legal dado ao direito à Educação Infantil se distancia da realidade de acesso efetivo a tal direito. Em tal contexto, temos desigualdades educacionais que estão vinculadas a desigualdades sociais mais amplas, levando a perceber que a constatação de Boaventura de Sousa Santos (2011) é relevante, quando indica que no Brasil há uma ampla positivação de direitos, aliada a um Estado Providência de baixa densidade, limitando o acesso à cidadania efetiva.

No caso específico da educação, a quase universalização do Ensino Fundamental leva a uma ampliação do espectro de demandas trazidas pela população, em especial nas etapas educacionais posteriores (OLIVEIRA, 2006). No âmbito da Educação Infantil, percebe-se também um crescimento da demanda, relacionado ao contexto de positivação descrito anteriormente, vinculado a um processo de luta em torno da consolidação desta como etapa da educação básica. É relevante, também, que tal consolidação de uma conquista histórica seja seguida de um período de ajuste fiscal e enxugamento da máquina estatal, o que leva a um compromisso público incompleto (GAURI; BRINKS, 2008). Tal contexto, vinculado à descrença nas vias políticas tradicionais e a um arranjo constitucional que permite ampla politização do sistema de justiça, leva ao cenário de judicialização do direito à Educação Infantil (BARROSO, 2009; SILVEIRA, 2013).

Tal cenário vem sendo ganhando centralidade de modo recente e crescente (SILVEIRA, 2008), tanto no âmbito político como no campo de pesquisa em educação. Aqui se opta por um recorte, já explicitado, que se justifica pela centralidade que o instrumento do TAC apresenta na atuação do MP nessa temática, bem como pela limitada gama de estudos existentes sobre o uso do TAC para garantia de interesses sociais e transindividuais. Objetivando-se uma visão geral de tal conjunto de estudos, foi realizado um levantamento da bibliografia produzida sobre o tema.

Optou-se por não olhar apenas aqueles trabalhos que versam sobre o direito à educação, compreendendo-se que a produção sobre a atuação do MP nesta área é ainda bastante restrita, o que foi reiterado pelo presente levantamento. Desse modo, alargou-se o olhar para as pesquisas que analisaram a atuação da instituição em demandas relativas a outros direitos sociais e interesses transindividuais, excluindo-se apenas trabalhos que se referiam à tutela de direitos individuais homogêneos, por se tratarem de questões geralmente afeitas a direitos do consumidor e não a questões sociais mais amplas. Já questões referentes ao direito ao meio ambiente foram incluídas e apareceram de modo significativo, o que parecia provável já no início do levantamento, visto que foi um dos primeiros interesses transindividuais cuja defesa foi consagrada como responsabilidade do MP.

Para tal levantamento, optou-se por consultar as bases de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO)⁷, da *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (Redalyc)⁸ e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁹, sendo que esta última base de dados permite também acessar o conteúdo do banco de teses e dissertações da instituição. Foram utilizados os descritores “Ministério Público” e “Ajustamento de Conduta”, este último visando abarcar tanto ocorrências de termo quanto de compromisso de ajustamento de conduta¹⁰. Entre os resultados, foram selecionados os que versavam sobre a atuação do MP no Brasil e se referiam a demandas por direitos sociais e/ou interesses transindividuais, ou que faziam referência ao instrumento do TAC. Os descritores foram utilizados separadamente, sendo que a expressão “Ajustamento de Conduta” nos levou a 16 das produções levantadas, e 86 foram encontradas pelo descritor “Ministério Público”. As produções levantadas estão classificadas na tabela abaixo segundo área e tipo de publicação.

TABELA 1 – PUBLICAÇÕES RELATIVAS À ATUAÇÃO DO MP EM DEMANDAS POR INTERESSES SOCIAIS E TRANSINDIVIDUAIS, CLASSIFICADAS POR ÁREA DE ESTUDO E TIPO DE PUBLICAÇÃO

Área/Tipo de Publicação	Artigos	Dissertações	Teses	Livros	Outros	TOTAL
Direito	11	16	7	2	0	36
Ciências Sociais/Políticas	6	8	2	1	0	17
Meio ambiente/sustentabilidade¹¹	6	4	1	0	0	11
Saúde	6	3	0	0	0	9
Educação	3	4	0	0	0	7
Administração	0	4	0	0	0	4
Serviço Social	1	3	0	0	0	4
Outras áreas	6	6	1	0	1	14
TOTAL	39	48	11	3	1	102

FONTE: Organizado a partir de SciELO, Redalyc e Periódicos Capes (2016).

O material levantado nos mostra prevalência de pesquisas na área do direito e também grande concentração em produções de programas de pós-graduação. Aparece, no caso dos direitos sociais mais amplamente considerados, padrão similar ao encontrado na pesquisa realizada por Silveira (2008) no âmbito do direito à educação, que constatou a

7 Disponível em: <http://scielo.br/>.

8 Disponível em: <http://www.redalyc.org/>.

9 Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>.

10 Na primeira base de dados pesquisada foi feita, também, a tentativa com o descritor “TAC”, porém verificou-se que, dos 82 resultados encontrados, nenhum se referia à temática, sendo tal descritor eliminado posteriormente.

11 Agrupamento das áreas de Ciência Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, Educação Ambiental, Gestão Ambiental e Justiça Ambiental.

concentração das publicações em dissertações e teses, mostrando que o tema estaria ganhando atenção por parte dos pesquisadores, considerada ampliação do uso de medidas de exigibilidade do direito à educação. No caso da pesquisa citada, a concentração ocorreu entre 2003 e 2006, sendo que no levantamento aqui realizado o período entre 2009 e 2011 se destaca, com a publicação de 23 dissertações e 7 teses.

À parte da classificação por área, ainda tendo em vista retrato geral da produção encontrada, as publicações foram classificadas por abordarem, de modo central ou secundário, temáticas consideradas relevantes para o presente trabalho.

TABELA 2 – PUBLICAÇÕES RELATIVAS À ATUAÇÃO DO MP SEGUNDO TEMÁTICAS RELEVANTES E CRUZAMENTOS ENTRE TEMÁTICAS

Temáticas/Cruzamentos	TOTAL	Direitos Sociais	Mecanismos Extrajudiciais	Políticas Públicas
Interesses Transindividuais	63	13	27	25
Políticas Públicas	40	13	12	
Mecanismos Extrajudiciais	31	9		
Direitos sociais	30			

FONTE: Organizado a partir de Scielo, Redalyc e Periódicos Capes (2016).

Pode-se perceber que o cruzamento entre pesquisas que abordam mecanismos extrajudiciais, entre os quais se encontra o TAC, e a temática dos direitos sociais – se aproximando, assim, da temática deste trabalho – é de apenas nove trabalhos. Entre estes, apenas três versam sobre direito à educação, sendo quatro sobre temáticas relativas à saúde, um, da área do serviço social, versando sobre direitos trabalhistas, e um, da área das ciências sociais e políticas, que aborda a atuação e o desenho institucional do MP.

Entre os trabalhos relevantes, mais além da temática educacional, vale destacar o de Cátia Aínda Silva (2001; 2001a), da área da ciência política, de especial relevância para este trabalho por abordar de forma ampla e qualitativa a atuação e o desenho institucional do MP, visando compreender como atuam os promotores de justiça na defesa de interesses transindividuais. Já na temática da saúde aparece o trabalho de Carla Fernandes de Barros Ribeiro (2008), dissertação da área de serviço social que aborda relações entre o poder municipal, conselhos com participação da sociedade civil e o MP. O artigo de Felipe Dutra Asensi (2010) e a tese na área do direito de Mônica Campos de Ré (2010) apontam para cenários da judicialização do direito à saúde no Brasil, sendo que o primeiro enfatiza o âmbito extrajudicial, e o segundo, o caráter coletivo do direito à saúde. Ainda a dissertação na área da saúde de Paulo César Tavares Vieira (2010) aborda a atuação de promotoria de justiça na cidade de Londrina na defesa do direito à saúde, enfatizando a prevalência de demandas individuais resolvidas no âmbito administrativo, sem uso de ações judiciais.

Por fim, entre os três trabalhos deste pequeno recorte que abordam temáticas afeitas à educação, a dissertação em administração de Charles Lustosa Silvestre (2012), ainda que aborde a formulação de políticas públicas e a educação, se afasta desta temática ao longo de seu trabalho, que versa em grande parte sobre concepções organizacionais. Quando se volta aos TACs, ao final de seu trabalho, é possível notar que o recorte de educação para o trabalho que o autor faz se refere à educação realizada no interior das empresas e não a educação básica formal que é objeto da presente dissertação. Ainda o artigo de Pablo da Costa Ribeiro e Luiz Ernani Bonesso Araújo (2013), aborda o papel dos TACs na Educação Ambiental, considerando o instrumento uma medida socioeducativa na temática ambiental, se distanciando da preocupação com o direito à educação.

Já os dois trabalhos que se voltam à temática do direito à educação, de Silveira (2013) e Diana Barbosa Gomes Braga (2010), ainda que comentem sobre o uso de TACs, não se voltam diretamente à temática. Referindo-se diretamente ao direito à educação, estão organizadas abaixo as nove publicações encontradas neste levantamento e outras quatro a ele agregadas, que não se encontram disponíveis em meio virtual, mas foram levantadas a partir do cruzamento com as pesquisas de Silveira (2006; 2008; 2010a).

TABELA 3 – PUBLICAÇÕES QUE RELACIONAM A EDUCAÇÃO À ATUAÇÃO DO MP POR ÁREA DE ESTUDO E TIPO DE PUBLICAÇÃO

	Artigos	Dissertações	Teses	TOTAL
Educação	3	6	0	10
Direito	0	0	2	2
Administração	0	2	0	2
TOTAL	3	8	2	13

FONTE: Organizado a partir de Scielo, Redalyc e Periódicos Capes (2016).

Percebe-se que, mais uma vez, publicações predominantemente vinculadas a programas de pós-graduação, havendo poucos artigos acadêmicos, sendo os três localizado produções de Silveira. A primeira delas traz uma abordagem mais geral sobre a temática da judicialização da educação, levantando diversas questões afeitas ao tema e apontando, brevemente, o TAC como mecanismo para lidar com as dificuldades relacionadas a questões orçamentárias na efetivação do direito à educação pela via do sistema de justiça (SILVEIRA, 2013). A segunda apresenta parte dos resultados da dissertação de Mestrado da autora que, sendo também uma das publicações aqui encontradas, analisa a atuação da Promotoria de Justiça do município de Ribeirão Preto entre 1997 e 2004, identificando diversos pleitos

levados adiante pelo MP, como os de acesso às diferentes etapas da educação e às escolas próximas da residência. A autora também identificou questionamentos sobre a qualidade de ensino e incentivos à gestão democrática entre as temáticas de atuação da promotoria de justiça em questão, além de apontar para a realização de audiências públicas visando envolvimento da sociedade civil nas discussões atinentes ao direito à educação (SILVEIRA, 2006; 2010). Por fim, um terceiro artigo da autora reflete sobre a questão da aquisição de sistemas privados por escolas públicas, analisando questões legais e duas ações referentes ao tema que o MP ingressou em municípios paulistas (SILVEIRA; MIZUKI, 2011).

Quando às teses e dissertações, destacam-se, pelo pioneirismo, a dissertação de Maria Amélia Sampaio Góes¹² (2002), que analisa a ação pedagógica do MP no que chama de “consciência de cidadão” em comunidades periféricas do Município de Ilhéus, visando debater o conhecimento da população em relação a seus direitos, com ênfase no direito educacional de crianças e adolescentes. Em termos de análises gerais sobre a função e atuação do MP em relação ao direito à educação, vale indicar os trabalhos de Eduardo Martines Júnior (2006)¹³, Elcio Resmini Meneses (2006) e Irene Rodrigues (2005)¹⁴. Já em relação à atuação de promotorias de justiça específicas, pode-se enumerar os já citados trabalhos de Silveira (2006) e Braga (2010), assim como os de Denise Gisele de Britto Damasco (2008), Pedro Thomé de Arruda Neto (2011) e Edson José de Souza Jr. (2006)¹⁵, parte destes analisada no segundo capítulo deste trabalho.

Assim, conforme descrito, foram encontrados 13 trabalhos relativos à atuação do MP na defesa do direito à educação. Destes, cinco trabalhos não se encontram disponíveis para acesso do público em geral. Tal levantamento permitiu confirmar a hipótese de que,

12 GÓES, Maria Amélia Sampaio. **Educação e Cidadania**: a dimensão pedagógica do Ministério Público na guarda do direito à educação de crianças e adolescentes. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. Tomou-se conhecimento do referido trabalho a partir do levantamento de Silveira (2008) e as informações que foram encontradas se encontram acessíveis em apresentação disponibilizada no site do MP da Bahia. Disponível em: < <http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/projetos/dimensao.ppt>>. Acesso em: 30.11.2015

13 MARTINES JÚNIOR, Eduardo. **Educação, Cidadania e Ministério Público**: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência. 2006. 446f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Esta dissertação, sobre a qual foi tomado conhecimento a partir de Silveira (2008), encontra-se no grupo de materiais que não estão disponíveis. Os dados sobre a mesma provêm de uma fonte on-line onde é possível adquirir o texto completo e na qual consta o resumo da tese. Disponível em: < http://www.researchgate.net/publication/28768116_Educao_Cidadania_e_Ministrio_Pblico_o_artigo_205_da_Constituio_e_sua_abrangncia>. Acesso em: 30.11.2015.

14 RODRIGUES, Irene. **O direito à escolarização da criança e do adolescente**. 2005. 243f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. O trabalho não se encontra disponível, e as informações a que se pode ter acesso se encontram em Silveira (2010).

15 SOUZA JR, Edson José de. **Efetividade do direito à educação**: o caso do Ministério Público em Goiânia (2001-2006). 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006. Tampouco se encontra disponível, sendo descrito a partir da leitura de Silveira (2008).

para além da produção sobre judicialização da educação ser recente e razoavelmente escassa, no caso específico da atuação do MP, é ainda mais restrita. Desse modo, é possível indicar a inexistência, ao menos neste levantamento, de produção bibliográfica que aborde especificamente a temática do direito à educação através do instrumento do TAC, indicando a relevância da presente pesquisa por inserir-se em campo de importância crescente, abordando a imbricação de duas temáticas até o momento pouco relacionadas.

Silva (2001a) indica que as novas funções dos promotores de justiça na defesa de direitos coletivos e no controle do poder público têm recebido um interesse crescente por parte de juristas, pesquisadores, além da mídia e dos próprios membros da instituição. Havendo uma série de pesquisas localizadas no campo do direito, destaca tratar-se de área ainda pouco conhecida dos sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, ao que poderíamos somar os pesquisadores da área da educação. Vale indicar que, entre as fontes desta pesquisa, em termos de análises da atuação do MP, aparece grande gama de produções de pesquisadores vinculados à instituição, com uma parcela significativa de promotores de justiça (ARRUDA NETO, 2011; ARANTES, 2011; BERCLAZ, 2010; CARUNCHO; BERCLAZ, 2009), procuradores (RODRIGUES, 2002; CASTILHO¹⁶, 2016; FRISCHEISEN, 2000) e outros membros da instituição (SALLES, 1992). Os pesquisadores que vêm de tal contexto parecem predominar no campo de pesquisa, havendo outros de menor relevância para esta pesquisa que também são membros e servidores da instituição (MENESES, 2006; RÉ, 2010; RIBEIRO; ARAÚJO, 2013).

Tal característica dominante na pesquisa leva a questionar o potencial de crítica da produção existente, ainda que se possa dizer que alguns dos autores são membros Ministério Público Democrático¹⁷ e apresentam uma visão interna, porém carregada de criticidade (ARANTES, 2011; BERCLAZ, 2010; CARUNCHO; BERCLAZ, 2009). Entretanto, o olhar mais crítico parece partir de autores da área da ciência política, menos representativos quantitativamente (ERNANI; LEITÃO, 2010; SILVA, 2001; 2001a; ARANTES, 1999; 2007; SADEK, 2009; 2009a; DA ROS, 2015; KERCHÉ, 2007). Assim, considerada a pequena gama de autores originários da área da educação (SILVEIRA, 2015; SILVEIRA; GONÇALVES, 2015; SILVEIRA; MIZUKI, 2011; BRAGA, 2010; DAMASCO, 2011), optou-se por trabalhar com a produção de autores originários da instituição em um viés de análise crítica, relativizando sua posição. Acredita-se que tal viés foi enriquecido pelas leituras trazidas do campo da ciência política.

¹⁶ A autora pediu exoneração da função de procuradora, tendo sido membro da instituição entre 1973 e 2016.

¹⁷ Sobre o Ministério Público Democrático, ver: <<http://mpd.org.br/>>.

Desse modo, delineou-se o fenômeno maior da judicialização, em que se insere esta pesquisa, assim como o cenário de pesquisa existente em torno da atuação do MP no âmbito dos interesses sociais e transindividuais em geral e da educação em específico. Tal aproximação inicial, acredita-se, dá elementos ao leitor para que acompanhe o caminho da pesquisa que se desenrola nos três capítulos que seguem.

Assim, tendo em vista o objetivo desta pesquisa, intentou-se inicialmente descrever detalhadamente o cenário da judicialização da política e problematizar o papel proeminente do MP nesse cenário em que se constitui como representante da sociedade civil. Para isso, foram debatidos fatores explicativos do processo de judicialização, bem como a construção da cidadania no Brasil que leva ao contexto em que a sociedade tende a ser vista como frágil, e o MP, como seu ente de proteção.

Na sequência, o olhar se volta de modo mais estrito ao direito à educação, buscando compreender as dimensões teóricas e práticas da discussão em torno deste e de que forma a instituição em questão se insere nela. Traça-se, para tanto, um cenário da problemática do atendimento na Educação Infantil para, na sequência, ampliar a discussão teórica sobre o direito à educação. Delineado tal panorama, teórico e prático, chegou-se à atuação do MP na área do direito à educação, seara na qual se buscou levantar questões e compreender tendências a partir da produção existente. Adiante, a partir da compreensão da dimensão transindividual do direito à educação, buscou-se debater a relevância da tutela dos interesses sociais em uma lógica social, coletiva e extrajudicial, bem como dos tensionamentos inseridos no bojo de tal processo.

Por fim, foi possível chegar mais perto da realidade em questão, que dialoga com tal cenário teórico e prático e instrui a compreensão deste. Buscou-se, nesse capítulo final, nas palavras de Andréa Barbosa Gouveia (2008, p. 21), “flagrar a execução da política” a partir de informações produzidas pelos próprios atores envolvidos em seu processo de planejamento e execução, bem como a partir de dados padronizados que apontam informações sobre as redes de ensino.

Assim, o último capítulo deste trabalho buscou compreender de que forma o TAC vem se consolidando como estratégia de atuação do MP paranaense na área da Educação Infantil, compreendendo algumas das causas e efeitos deste processo. Para tanto foram feitas considerações metodológicas mais extensas, seguidas de uma apresentação do cenário de judicialização da etapa no estado, analisando o modo como a estratégia do TAC vem sendo utilizada. Na sequência, foram levantadas questões relacionadas a possíveis relações de causalidade entre o processo de firmamento do TAC e padrões de atendimentos, a partir de

um cotejamento entre elementos trazidos pelos documentos e dados de matrícula na etapa. Observou-se, principalmente, o que se pede nos TACs, quais são os mecanismos de cumprimento e como esses pedidos se articulam a indicadores de acesso à Educação Infantil. Tal análise reiterou a relevância do caso de Telêmaco Borba para a compreensão aprofundada de tal cenário.

Assim, a trajetória descrita levou à análise do caso escolhido, empreendida na seção final do último capítulo. Nesta, busca-se, a partir dos dados e dos discursos dos atores envolvidos, compreender por que a estratégia extrajudicial se mostrou central na atuação da promotoria de justiça e por que houve ampliação no acesso à Educação Infantil. Para isso, narrou-se o processo de ampliação de vagas na Educação Infantil e se problematizou as condicionantes de tal processo a partir do discurso dos atores envolvidos, que apresentam narrativas contraditórias sobre o caso. Acredita-se que tal problematização trouxe elementos que indicam possibilidades explicativas para o fenômeno da judicialização por meio do TAC no estado do Paraná.

1 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR POLÍTICO: TENSIONAMENTOS EM TORNO DA IDEIA DE DEFESA DA CIDADANIA

Eu costumo brincar dizendo que, quando as pessoas se gabam exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público.

Maria Tereza Sadek

A saída democrática de uma política fragilizada sempre vai ser a política.

Eneida Desiree Salgado

A judicialização da política é um fenômeno recorrente ao redor do mundo (VALLINDER, 1995; EPP, 1998; BARROSO, 2009) e que vem ocorrendo de modo intenso no Brasil (GAURI; BRINKS, 2008). Nesse cenário, ainda que a teoria se refira majoritariamente ao Judiciário, mostram-se relevantes outros operadores do direito e atores do sistema de justiça. No caso norte-americano, por exemplo, destacam-se associações da sociedade civil voltadas à *advocacy*¹⁸ de determinados direitos, ou dos direitos de determinados grupos (EPP, 1998; REBELL, 2002). No caso brasileiro, pode-se dizer que os principais atores se encontram na esfera estatal, com destaque para o MP, que não possui equivalente nas instituições existentes em outros países (GAURI; BRINKS, 2008; SADEK, 2009), mesmo aquelas denominadas similarmente.

Nesse sentido, pode-se falar da autonomia sem precedentes da instituição (KERCHE, 2007) e do amplo rol de instrumentos jurídicos que tem à sua disposição, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial (RODRIGUES, 2002; FRISCHEISEN, 2000). Mais além, pode-se falar de uma ampla legitimidade da instituição, que, a partir da mudança em seu papel constitucional, conseguiu consolidar-se como defensora dos direitos da população e da cidadania (SILVA, 2001; 2001a, ARANTES, 1999; SADEK, 2009a). No presente trabalho, concorda-se com Rogério Bastos Arantes (1999), quando, analisando o processo de institucionalização do MP como hoje se apresenta, indica que tal processo foi carregado de voluntarismo político dos representantes da instituição. Não se nega o interesse social por trás de tal voluntarismo, entretanto, entende-se que os interesses sociais se constituem em uma forma de ampliação de poder da instituição, calcada no capital simbólico de uma linguagem baseada em direitos (BOURDIEU, 1989). Tal posição, porém, não ignora a existência de demanda da sociedade para que o papel da instituição fosse alterado, bem

¹⁸ *Advocacy* é um termo da língua inglesa, que poderia ser traduzido literalmente como advocacia. Entretanto, tal tradução não remete ao significado corrente do termo, que está mais relacionado a *lobby*, outra palavra de origem na língua inglesa. Entretanto, *lobby* tende a possuir, na língua portuguesa, uma conotação carregada de elemento negativo. Nos Estados Unidos, porém, tende a ser entendido como ação política para defesa dos interesses e direitos de determinados grupos, desde grandes empresários até minorias sub-representadas.

como uma ressonância desta nos debates constituintes (SILVA, 2001a).

De todo modo, julga-se relevante debater a construção teórica que forma as bases de legitimidade do processo de judicialização da política como um todo e da ampla participação do MP em tal processo. Compreende-se que a análise crítica de tal construção permite compreender e problematizar de que modo se chega ao cenário presente de judicialização da política, em geral, e da educação, em específico, que será debatida no capítulo que segue. Em seguida, ainda no presente capítulo, analisa-se mais detidamente a constituição do MP como o ator político e como possível representante da sociedade civil (ARANTES, 1999; SADEK, 2009a), inserido nesse cenário.

Assim, na primeira seção se buscará destrinchar o discurso de legitimidade democrática por trás do fenômeno da judicialização da política e da correlata politização do sistema de justiça. Na sequência, debate-se o contexto da cidadania no Brasil, que, acredita-se, serve como base à ideia de sociedade civil hipossuficiente (ARANTES, 1999), conceito entendido como fundamental no discurso de legitimidade democrática do MP. Tendo tais questões em mente, na terceira seção, visa-se compreender de que modo o MP se configura com o desenho institucional hoje existente e como se posiciona no interior do Estado e em relação com a sociedade. Na seção final, intenta-se problematizar o discurso existente em torno da relação do MP com a sociedade, discutindo a possibilidade representação, tutela ou captura de interesses da sociedade civil.

1.1 Sobre a legitimidade democrática da judicialização da política

Vallinder (1995) indica uma expansão do poder das cortes após a Segunda Grande Guerra, sendo que algum nível de judicialização passou a estar presente em uma ampla gama de países democráticos, o que estaria ligado a fatores diversos em cada contexto, sendo possível destacar alguns determinantes gerais. Charles R. Epp (1998) também indica uma generalização recente do fenômeno, sendo a litigância por direitos pouco comum há algumas décadas atrás. Haveria uma preocupação, nascida do contexto alemão, que faria necessária uma Constituição com uma carta de direitos mais detalhada e com previsões de revisão judicial da ação do Estado. Também está vinculada a preocupações de correntes socialdemocratas, que buscavam garantir os direitos da população, havendo a consideração da via judicial como possível proteção dos indivíduos em relação aos oligopólios e oligarquias. Segundo o autor, mesmo em contexto em que tais correntes tinham maior

desconfiança em relação às cortes, certo grau de judicialização foi aceito e incluído em diversas constituições.

Barroso (2009) também reconhece tal momento, após a Segunda Grande Guerra, como aquele em que, na maior parte dos países ocidentais, ocorre avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, levada a cabo pelos próprios poderes eleitos. Para Jordão Violin (2013), tal avanço decorre de uma problemática central em relação ao positivismo jurídico, dominante na área do direito até o momento.

Segundo o autor, em tal corrente é entendida como justa a norma que seja válida, fazendo com que qualquer norma que cumpra requisitos processuais possa ser positivada. Nesse sentido, relembra que a barbárie nazista foi realizada dentro do marco legal em vigor no Estado Alemão, que perpetrou o massacre de milhões. Ou seja, dentro dos parâmetros do ordenamento jurídico alemão da época, o assassinato de milhões de pessoas – inclusive alemães – *não foi ilícito*, sendo inclusive possível atestar que Hitler subiu ao poder por um processo democrático (VALLINDER, 1995; VIOLIN, 2013). Segundo Violin (2013), é a partir desse contexto que os efeitos de um Estado legalista e do positivismo jurídico começam a ser problematizados. Ainda assim, cabe pontuar que a mentalidade vinculada ao positivismo jurídico segue influenciando a formação de ampla gama dos operadores do direito, que entendem que o Judiciário deva ser um aplicador de normas neutro (BERCLAZ, 2010; SANTOS, 2011).

No bojo de tal processo, o contexto do pós-guerras seria, segundo Vallinder (1995), momento de resgate das ideias jusnaturalistas¹⁹ a nível teórico, por pesquisadores das ciências política, social e jurídica. Também aparecem autores que aprofundam tais ideias, formulando novas e detalhadas teorias baseadas em direitos, como é o caso de John Rawls e Ronald Dworkin. Isso estaria relacionado a um resgate da ideia de princípios de justiça, e não apenas normas, que possam reger o sistema jurídico e a sociedade.

É também fundamental no marco do pós-guerras a emergência dos Estados Unidos como potência mundial e referência democrática, tornando-se o sistema americano um suposto modelo a ser seguido para muitas democracias, antigas e novas, o que certamente coloca em evidência o poder judicial. É possível dizer que o controle judicial de decisões políticas nos Estados Unidos é mais antigo do que a maioria absoluta das democracias existentes, remetendo ao início do século XIX. O poder das cortes, porém, sofre sérias

19 Jusnaturalismo se refere a um conjunto de princípios e normas entendidos como relacionados à natureza humana e anteriores à teoria jurídica, dando suporte à ideia de que todos os indivíduos são necessariamente sujeitos de direitos inalienáveis. Ver Violin (2013).

críticas ao longo das políticas de recuperação econômica que seguem à crise de 1929, pelas tentativas de uma Suprema Corte conservadora em barrar as medidas econômicas do *New Deal* (VALLINDER, 1995; DAHL, 1957). Em contrapartida, nas décadas de 1950 e 1960 houve um período em que a Suprema Corte seguiu uma linha liberal que permitiu que grupos desprivilegiados acessassem seus direitos, como se deu no emblemático caso *Brown v. Board of Education* (VALLINDER, 1995; REBELL, 2002).

Segundo Vallinder (1995), o modelo norte-americano influenciou diversos países, em especial no caso das jovens democracias latino-americanas. Tal “exportação” apareceria vinculada também à ampla gama de estudos na área, que faria com que estudiosos do direito e da ciência política fossem influenciados a olhar para tal fenômeno. Também o modelo austríaco de controle judicial foi influente, em especial no contexto europeu. Para além disso, o autor reconhece a importância de organismos internacionais de defesa de direitos humanos, em especial a Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos, na tendência de ampliação do poder judicial (VALLINDER, 1995; TATE; VALLINDER, 1995).

A isso se relacionam também contextos de redemocratização, como é o latino-americano, em que diversas novas democracias estão sendo construídas com a inclusão de um forte braço judicial. Nesses casos a crescente importância das cortes estaria relacionada a estabelecer regras e políticas que atuem no sentido de proteger democracias frágeis. Tais aspectos específicos estão em grande parte das vezes relacionados com a descrença nos poderes eleitos, a partir do entendimento de que o Judiciário seria o poder menos corrompido entre os três (TATE; VALLINDER, 1995; BARROSO, 2009).

Tal cenário pode levar a contextos em que representantes eleitos alteram suas decisões e as políticas formuladas em função de uma decisão judicial ou mesmo pela antecipação de uma decisão (GAURI; BRINKS, 2008; TATE; VALLINDER, 1995). Ainda, existiriam contextos em que se estabelece um conflito entre instituições majoritárias e judiciais (TATE; VALLINDER, 1995). Em tal quadro de descrença nos poderes eleitos, acredita-se que, no caso específico do Brasil, a existência de uma instituição como o MP, entendida, por vezes, como “quarto poder” e, em outros momentos, como ente externo ao Estado e responsável por defender a sociedade, transfere e reforça tal construção usualmente atribuída ao Judiciário.

É interessante nesse sentido indicar que os próprios membros do MP apontam os poderes eleitos como responsáveis pelos problemas sociais. Em pesquisa realizada juntamente aos membros do Ministério Público Federal (MPF), aparecem como responsáveis pelo mau funcionamento da administração do sistema de justiça primeiramente

os poderes executivo e legislativo, sendo que a própria instituição e os MPs estaduais teriam limitada responsabilidade em tal problemática. Nas avaliações dos procuradores da república também aparece uma maior credibilidade do Judiciário, que aparece com um nível de desempenho próximo aos MPs estaduais (CASTILHO; SADEK, 2010).

A produção teórica empreendida por representantes da instituição também tende a ir no sentido de corroborar a credibilidade e legitimidade da instituição (ARANTES, 2011; FRISCHEISEN, 2000; CASTILHO, 2016, RODRIGUES, 2002), do mesmo modo que a produção teórica de outros operadores de direito faz no sentido mais amplo da judicialização da política (VIOLIN, 2013; VICTOR, 2011). Já no âmbito da ciência política, conforme comentado, aparecem visões mais críticas ao fenômeno e à posição do MP (CARVALHO; LEITÃO, 2010; SILVA, 2001; 2001a; ARANTES, 1999; 2007; SADEK, 2009; 2009a; DA ROS, 2015; KERCHÉ, 2007).

Na esfera internacional, Vallinder (1995) tece críticas ao fenômeno de judicialização e questiona os critérios democráticos por trás de tal apagamento de fronteiras entre a esfera de decisão judicial e a política. Entretanto, reconhece que uma série de teóricos da democracia viram nas cortes uma forma de controle do poder absoluto e legitimaram a ideia de que por tal via pudessem ser tomadas decisões justas e distintas das majoritárias, sendo o majoritarismo estrito uma possível ameaça democrática. Aparecem no âmbito da teoria também elogios ao modelo norte-americano de revisão judicial, que começa a se consolidar já no início do século XIX (VALLINDER, 1995).

Cabe pontuar que tais visões analisadas por Vallinder (1995) se relacionam à ideia de contramajoritarismo, que remete à leitura que John Hart Ely (1980) faz do caso dos Estados Unidos. O autor faz uma analogia a partir da ideia de *distrust* (oposição aos monopólios, eminentemente vinculada ao controle dos mercados), trasladando-a para a esfera política. Segundo Ely (1980), um sistema de participação igualitária nos processos governamentais não é o mesmo que igual participação nos benefícios e custos que esse sistema gera, podendo produzir, inclusive, o efeito contrário. Assim, analisa o sistema de democracia representativa de seu país visando compreender como esses dois tipos de participação podem dialogar em uma teoria política coerente.

Segundo o autor, a noção de democracia representativa nasce aliada à ideia de que o controle popular do governo seria feito mediante o voto, que faria a “correção política”, eliminando de cena aqueles representantes que não estão cumprindo seu papel satisfatoriamente. Essa teoria, porém, não consideraria que certos grupos minoritários não têm acesso a essa ferramenta de “correção” (ELY, 1980, p. 78). No caso brasileiro, Violin

(2013) translada a ideia de minoria aos grupos mais política e economicamente frágeis que, desarticulados, não poderiam acessar tal mecanismo de “correção” de modo tão efetivo.

Nesse contexto, tanto Ely (1980) quanto Violin (2013) enxergam a perspectiva do juiz como mais favorável a uma posição contramajoritária (*antitrust*) do que o representante que se encontra em posição regulatória. Nesse sentido, tratar-se-ia menos de indicar um resultado substantivo a ser obtido do que de intervir quando o funcionamento da política está falhando. Segundo Ely (1980), juízes podem ter esse papel, de reequilibrar o mau funcionamento, pois sua posição dentro do governo é de um *outsider*, não sendo necessário se preocupar com sua continuidade no cargo. Desse modo estariam, supostamente, em posição de averiguar as demandas e interesses que os representantes eleitos não estivessem representando. Considera-se que tal análise relativa aos juízes, no caso brasileiro também ajuda a problematizar a posição dos promotores de justiça, já que estes têm autonomia ainda maior, além de papel ativo (SADEK, 2009).

Taylor (2007) também ressalta o papel do Judiciário no equilíbrio do sistema político, por vezes por meio da defesa de “vozes minoritárias”, afirmando que uma análise do sistema político precisa tomar em conta a atuação deste poder. Deixando-se de lado a via do Judiciário se estaria ignorando os papéis de diversos atores relevantes, em especial aqueles que saem prejudicados pela atuação dos outros dois poderes, como partidos minoritários e de oposição, e buscam tal via como caminho para fazerem valer seus interesses. Assim, pode-se entender o Judiciário e, mais amplamente, as instituições do sistema de justiça, como caminho alternativo de acesso às instâncias de decisão.

Entende-se, porém, que essa função de equilíbrio contramajoritário pode ser eficaz na esfera político-partidária, considerando-se que grupos políticos organizados, ainda que pequenos, são capazes de mobilizar o aparato judicial. Entretanto, no âmbito das minorias desprivilegiadas, indicadas por Violin (2013), questiona-se sua real capacidade de deter os recursos necessários para acessar tal aparato, mesmo por ser o sistema de justiça bastante distante da população (SANTOS, 2011).

Gauri e Brinks (2008) indicam outra visão do fenômeno quando apontam para uma série de razões que fazem com que as cortes sejam mais efetivas quando trabalham em conjunto com as correntes políticas majoritárias. Seria do interesse dos atores do sistema de justiça dialogar com atores políticos e sociais quando buscam expandir seu poder. Nesse sentido, os autores apontam para uma tendência em atuar em áreas de políticas públicas já com certa centralidade (GAURI; BRINKS, 2008). Tal afirmação é ilustrada pela atuação do MP no âmbito da educação, em que se estabeleceu diálogo sobre o tema ao longo do tempo

e se consolidou uma atuação relevante da instituição em uma matéria que apresenta centralidade política, conforme é discutido no segundo capítulo.

Em todo caso, a judicialização da política traz uma problemática para a discussão da democracia, primeiramente, por seus protagonistas não se tratarem de representantes eleitos, que são selecionados para a carreira segundo critérios meritocráticos, sendo que sabemos que tais critérios podem ter um fundo plutocrático, quando se entendem as vias do nosso sistema educacional para tornar-se um operador do direito, o que conflui para uma carreira bastante elitizada. À parte disso, a forma de tomada de decisões dos magistrados pode configurar-se com um aspecto autoritário, sendo sua independência um complicador no caso de uma posição política, já que não há critérios de representatividade ou de controle social. Epp (1998) minimiza tal problemática, quando afirma que raramente uma decisão dos poderes eleitos representa de fato a vontade da maioria da população, o que não se daria de modo diferente no caso das cortes.

Segundo Vallinder (1995) os processos de tomada de decisão das cortes e das vias políticas tradicionais podem ser posicionados como dois extremos de uma escala. Em um lado, estaria o governo pelos juízes e, em outro, o total majoritarismo, com poder centralizado nas mãos de representantes eleitos. Nessa perspectiva, o que vem acontecendo nos últimos anos é um movimento na primeira direção, o que não indica que se vá chegar ao extremo da linha em algum momento. Quanto ao futuro, o autor indica que cada país, com sua tradição constitucional e situação política, deve ser analisado. De todo modo, indica a quase impossibilidade de que a corrente tendência de judicialização da política seja revertida ou mesmo parada. A possibilidade seria apenas maior equilíbrio entre os direitos da população e os direitos e obrigações das maiorias legislativas.

A discussão sobre o equilíbrio entre as decisões de maiorias legislativas e dos operadores do direito é frequente nas discussões empreendidas em torno do MP ou da judicialização da política. Percebe-se um discurso de legitimação da ação política via sistema de justiça, a partir da noção de cumprimento dos princípios constitucionais, com uma atuação direcionada à justiça social (FRISCHEISEN, 2000; VICTOR, 2011; VIOLIN, 2013). Tal discurso, vale frisar, parte de autores que são operadores do direito, como é o caso de Rodrigo Albuquerque de Victor (2011) e Violin (2013), ou mais especificamente, membros do MP, como é o caso de Paulo Henrique de Oliveira Arantes (2011), Geisa de Assis Rodrigues (2002) e Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (2000).

Nesse sentido, aparece uma narrativa da construção do Estado Social de Direito, que parte, no caso de Violin (2013), do papel que o legislativo assumiria a partir do contexto

da Revolução Francesa. Segundo o autor, o governo dos homens pela lei foi fundamentalmente criado para superar a instabilidade decorrente do governo fundado nas relações de força, mas a redução do direito ao preceito escrito poderia levar à onipotência do parlamento (VIOLIN, 2013). Poggi (1981, p. 120) enxerga essa “centralidade das instituições representativas”, vinculada à formulação das leis, como uma das principais características dos Estados modernos, sejam eles presidencialistas ou parlamentaristas. Violin (2013, p. 41) critica tal supremacia como sendo um “absolutismo legalista”, que se embasa na ideia de que a lei não poderia ir contra a liberdade do cidadão, sendo sua própria vontade representada. Tal crítica ressoa na discussão de Frischeisen (2000) sobre a divisão de poderes. Ambos os autores apontam para um caminho de ampliação do poder Judiciário e/ou do MP, delineando limites à discricionariedade do administrador.

Tal discussão parece relevante, pois a argumentação referente à discricionariedade aparece tanto entre defensores de uma politização do sistema de justiça quanto entre aqueles que enxergam tal fenômeno como um risco democrático. Em ambos os casos, percebe-se a compreensão de que uma maior autonomia dos atores do sistema de justiça interfere na atuação dos administradores. Ou seja, discute-se o limite das margens de discricionariedade desses dois polos de um mesmo processo, havendo um tensionamento entre a ampliação do poder do operador do direito em detrimento do controle do administrador sob as decisões que dizem respeito aos direitos da população.

Nesse diapasão, Frischeisen (2000, p. 27) entende a Constituição como núcleo central que traz os elementos intangíveis ao processo legislativo ordinário, tratando-se de legítimo “consenso público” ou “contrato social”. Segundo a autora, tal intangibilidade estaria relacionada à proteção das necessidades e conquistas historicamente obtidas por uma determinada comunidade, devendo permanecer como base social para quaisquer ações futuras. Nesse sentido, a autora celebra o fato de que as normas constitucionais tenham eficácia jurídica, mesmo no caso das normas chamadas de programáticas. “[...] Pois, sendo a Constituição o ápice da estrutura jurídica de um Estado, não poderia ela mesma conter dispositivos despidos de vigência, eficácia e aplicabilidade” (FRISCHEISEN, 2000, p. 39).

Aqui se entende que tal construção em torno da mera aplicação da Constituição, entendida como consenso público por essência, é uma forma de legitimação de um poder que é eminentemente político, ainda que vinculado a leis. De todo modo, a afirmação de José Reinaldo de Lima Lopes (2002, p. 137) tem sentido quando indica que colocar uma temática em debates segundo critérios jurídicos tende a aumentar sua visibilidade política.

Pela sua natureza, o debate judicial permite o avanço da democracia ao permitir as discussões de temas relevantes. Seja lá qual for a nossa opinião a respeito de temas como censura, liberdade de imprensa, aborto, direitos das minorias, direito de greve, etc., sua submissão a uma discussão judicial amplia o espaço de democracia, porque exige, com mais ou menos sucesso, a racionalidade das propostas divergentes. (LOPES, 2002, p. 137).

Segundo Lopes (2002), o Judiciário passa a ser arena de uma luta que vai além de seus limites, sendo as decisões relevantes por dar visibilidade às consequências concretas de uma disputa política, social e econômica muito ampla. Entretanto, tal situação nos coloca em uma posição contraditória, em que podemos terminar legitimando, por um lado, uma tirania do executivo e do legislativo e, por outro, uma tirania do Judiciário “que em nome da defesa das liberdades burguesas auxilia na reprodução das distorções sociais existentes, ou, em nome de uma atuação transformadora sem meio para agir globalmente, corre o risco de ser entendido como sinalizando o voluntarismo irracional” (LOPES, 2002, p. 142).

Lopes (2002) e Abramovich e Courtis (2002) concordam ao afirmar que a via judicial pode configurar-se como via de canalização de demandas ao poder público, induzindo a formulação de políticas. As demandas ganhariam legitimidade ao serem traduzida em termos de violação de direitos, e não mera demanda política (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002). Segundo Gauri e Brinks (2008), a judicialização só ocorre, quando existem obstáculos para a efetivação de direitos, como bloqueios políticos, déficits de monitoramento ou compromissos incompletos. O primeiro caso, mais vinculado a questões político-partidárias, se relaciona à ideia de contramajoritarismo. No segundo caso, o sistema de justiça funcionaria como espécie de alarme para uma problemática não percebida por outras vias. Por fim, o terceiro caso estaria relacionado a situações em que haveria um discurso político claro, mas uma política pública que não chega a ser universal.

O último caso estaria, em teoria, mais relacionado ao contexto brasileiro de judicialização da educação. Nesse sentido, consistiria em processo de análise da exequibilidade de demandas negadas pelas elites, enquanto as cortes ampliam seu poder debatendo o projeto comum legitimado pelo discurso retórico das elites. Tratar-se-ia de ação pró-majoritária de responsabilização do poder público, coerente em contexto de democracia consolidada, no qual também poderia mostrar-se efetiva (GAURI; BRINKS, 2008).

Uma democracia de alta qualidade, multipartidária, [...] facilita a criação de um judiciário independente com poder de revisão judicial e diminui a possibilidade de que os políticos do legislativo se coordenem com facilidade para sufocar ou passar por cima da intervenção judicial. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 15)²⁰.

20 “A high quality, multiparty democracy both facilitates the creation of an independent judiciary with the power of judicial review, and makes it less likely that legislative policy makers will easily coordinate to

Gauri e Brinks (2008) levantam diversas questões, mostrando-se central a indagação sobre se o fenômeno da judicialização torna governos mais responsabilizáveis pela extrema pobreza. Concluem que as cortes são elementos cruciais da *accountability* horizontal, porém sua efetividade depende do entrelaçamento de uma série de atores. É relevante a existência de agências, culminando nas cortes superiores, sendo relevante para a pesquisa que busca compreender tais questões mapear atores de *accountability* horizontal.

Os autores ainda ressaltam que a abertura das cortes às demandas tem a ver com o elemento legal (constitucionalização explícita de direitos sociais e econômicos “justiciáveis”), mas também com caracteres atitudinais estratégicos, que fazem com que muitas decisões reflitam posições políticas dominantes. Tal situação seria em parte explicada pelo fato de que os juízes dependem dos atores políticos para a efetividade de suas decisões e sua sobrevivência institucional (GAURI; BRINKS, 2008). Tal elemento aparece de modo marcado no contexto brasileiro atual, em que houve uma opção do sistema de justiça, como corporação, em apoiar o presente governo em detrimento ao anterior, o que aparentemente foi feito com vistas à obtenção de um ajuste salarial aprovado no período imediatamente posterior ao golpe de estado²¹.

No presente trabalho, portanto, excessos são reconhecidos e se compreende que existe um problema em intentar resolver problemas da esfera política de um modo usualmente entendido como externo à política. Segundo Gianfranco Poggi (1981), em sua análise do desenvolvimento do Estado moderno, é relevante a existência de contradições internas no interior da unidade nacional, que vão institucionalizando-se no seio do Estado. Com a ampliação do aparato administrativo do Estado, mesmo com tentativas de centralização e controle por parte do poder central, vão constituindo-se e tornando-se relativamente independentes algumas instituições no interior do aparelho de Estado. Assim, diferentes órgãos, inclusive os judiciais, vão desenvolvendo e “mantêm diretrizes e tradições de ação política substancialmente autônomas, resultando daí que cada instituição funciona,

override or stifle judicial intervention” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 15). Tradução livre da autora.

21 A referência ao golpe de estado diz respeito aos acontecimentos ocorridos do ano de 2016, em que a presidenta Dilma Rousseff foi impedida da continuidade de exercício da presidência da República a partir de uma articulação entre grupos hegemônicos no interior dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como forças inseridas no poder Executivo. Tal processo foi legitimado a partir de forte articulação com a mídia nacional e grupos empresariais, a partir do acirramento de uma crise política, supostamente gerada por fatores econômicos, que levou à defesa do que seria um processo de impeachment legalmente embasado, ainda que aqui considerado não democrático. Para reforço dos critério legais de embasamento, foi especialmente relevante o apoio de operadores do direito em posições estratégicas, que partiram de argumentos constitucionais para defender tal iniciativa. Para compreender a visão da autora em relação à tal fenômeno ver: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

em alguns casos, como um 'Estado dentro do Estado', como um detentor *de facto* de prerrogativas políticas autônomas” (POGGI, 1981, p. 103-104).

Entretanto, ainda que o campo do direito desenvolva suas próprias prerrogativas políticas, a própria justificação de seu papel tende a passar pela negação de seu caráter político. A noção de imparcialidade e neutralidade é vista como legitimadora da função jurisdicional, que supostamente visa interpretar a lei, aplicando-a ao caso concreto. Essa noção, entretanto, ignora a posição do juiz como possuidor de valores e de uma posição de classe e de poder, além de ser o texto da lei é uma fonte com múltiplas interpretações possíveis, não podendo a neutralidade se materializar-se nesse indivíduo ou nas instituições por ele representadas (VIOLIN, 2013). Mesmo o direito processual, alegadamente técnico e procedimental, teria caráter político implícito. “O sistema processual vigente não decorre de um depuramento científico que exclui outras possibilidades. Ao contrário, trata-se de um instituto cujos alicerces repousam em valores políticos”. Assim, a visão do Judiciário como instituição neutra e imparcial pode ser entendida como parte de um processo de legitimação deste como órgão de manutenção do *status quo*, quando se enxerga a jurisdição como espaço de resolução de conflitos e, assim, de pacificação social (VIOLIN, 2013, p. 45).

Nesse sentido, Violin (2013) defende que as valorações sejam trazidas à tona, permitindo constituir a jurisdição como ferramenta de justiça não neutra, mas imparcial. Considera-se aqui tal discussão relevante na medida em que valorações postas em evidência podem ser mais facilmente debatidas publicamente. Entretanto, sabendo-se que o campo dos operadores do direito é restrito e distante da maior parte da população (BOURDIEU, 1989; SANTOS, 2011), não é sem risco a princípios democráticos que se poderia atribuir aos magistrados a possibilidade de manifestarem seus valores. Assim, emerge uma problemática relevante no campo da ideia de imparcialidade e dos limites entre direito e política.

De todo modo, em que pesem os possíveis excessos e tal limite tênue, não se deixa de reconhecer que, por vezes, a atuação pela via do sistema de justiça pode possibilitar o acesso a determinados direitos, anteriormente apenas positivados, mas não efetivados. Assim, acompanha-se a visão de Gauri e Brinks (2008) sobre a judicialização, que os autores chamam, no âmbito dos direitos econômicos e sociais, de *legalização da política pública*²². Aqui se percebe a ambiguidade do termo em sua tradução ao português, mas se entende que tal conceito é relevante por que nele os autores reconhecem que:

²² *Legalization of policy*, o que, portanto, refere-se às políticas públicas e não a outras esferas da política (*polity e politics*). Quando se comentam compreensões dos autores sobre o processo de judicialização, trata-se de uma opção da autora de tradução livre do termo, pois os autores se referem apenas à *legalization*.

[...] a natureza aberta e interativa do processo de tomada de decisões judiciais sugere que o poder de formulação de políticas não é um jogo de soma-zero entre os três poderes e não busca emitir um julgamento normativo sobre a competência apropriada das cortes. Argumentamos [...] que as cortes mais comumente agregam um ator relevante e considerações relevantes do que se apossam do poder de decisão de outros atores. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 4-5)²³.

Assim, adota-se a compreensão que os autores trazem da *legalização* ao que aqui se entende como judicialização. Os autores também buscam romper com a dicotomia do senso comum, que separa a lógica das cortes, baseada em argumentos principiológicos e legais, daquela utilizada pelas legislaturas, vinculada às consequências e aos condicionantes práticos das decisões. Reconhecem, assim, que o processo de judicialização da política pública insere preocupações mais amplas no campo do Judiciário, relativas a demandas populares e limitações infraestruturais, levando em consideração previsões sobre a atuação e as prioridades dos poderes eleitos e podendo, inclusive, se envolver em um diálogo com estes ao mesmo tempo em que exerce sua função jurisdicional. Do outro lado, as legislaturas que são obrigadas a lidar com demandas relativas a interesses protegidos por lei também precisam aproximar seu processo de tomada de decisão de uma lógica de princípios e direitos (GAURI; BRINKS, 2008), aproximando-se da compreensão trazida por Tate e Vallinder (1995), bem como do que pôde ser observado no estudo de caso aqui realizado.

Em tal cenário pode emergir a visão de uma função social da jurisdição, podendo legitimar uma crescente intervenção do Judiciário e de outros atores do sistema de justiça na política, com proeminência significativa dos promotores de justiça do MP no caso brasileiro. Nesse sentido, a não neutralidade da atuação dos juízes e outros operadores do direito abre espaço para uma atuação direcionada à justiça social, mas também para ações em que os valores destes operadores levem a escolhas que privam cidadãos de seus direitos. Como lembram Gauri e Brinks (2008), nem sempre o conjunto de prioridades trazido à tona pelo processo de judicialização irá privilegiar os que mais precisam, mesmo por que tal via pode servir a camadas privilegiadas da sociedade, que disfarçam seus interesses sob a ideia de direitos econômicos e sociais e mesmo por que sabemos que o acesso à justiça se encontra mais ao alcance destas camadas (SANTOS, 2011).

23 “Instead, our definition recognizes the open-ended and interactive nature of judicial decision making, suggests that policy-making power is not zero-sum across government branches, and does not smuggle in normative judgment about the proper province of courts. We argue here [...] that courts more often add a relevant actor and relevant considerations than seize decision making power from other actors” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 4-5). Tradução livre da autora.

Nesse sentido, há que se reconhecer algum impacto da atuação das cortes nos momentos em que os poderes eleitos parecem não dar atenção às demandas populares, mas cabe frisar que dados contextos mostram também uma atuação dos operadores do direito que não atende às demandas populares e mesmo as contraria (SANTOS, 2011), sendo o recente contexto político-partidário brasileiro ilustrativo, trazendo questionamentos tanto nesse sentido quanto no da omissão do Judiciário diante de questões políticas relevantes. Tais questões, porém, não dizem respeito, diretamente, ao objeto desta pesquisa e não poderão ser aprofundadas. Em síntese, o que se pode dizer é que, à medida que se amplia o acesso à justiça, os resultados podem ser diversos, mas dificilmente se pode negar que as cortes e outros operadores do direito se constituem como atores relevantes e com atuação específica na arena das políticas públicas, podendo atuar tanto no sentido de maior justiça social quanto da ampliação de distorções (GAURI; BRINKS, 2008).

Em síntese, toma-se aqui a ideia de Gauri e Brinks (2008, p. 6) de que o reforço legal e judicial não pode ser compreendido nem como bênção nem como maldição para a justiça social, podendo a ação dos atores estratégicos do sistema de justiça gerar avanço na esfera dos direitos econômicos e sociais sob as condições adequadas, nunca estando totalmente independente das pressões políticas²⁴ e outros aspectos conjunturais. O fato é que, em que pesem argumentos jurídicos contrários – como a necessária separação entre poderes, a discricionariedade da administração e a doutrina da reserva do possível²⁵ em questões orçamentárias –, vai se consolidando uma atuação política do Judiciário e de outros operadores do Direito, que passam a exercer funções de controle sobre as políticas públicas e a atuação dos dois outros poderes, o que se mostra mais ou menos intensamente em diferentes contextos (VALLINDER, 1995; BARROSO, 2009; GAURI; BRINKS, 2008).

Assim, trata-se de contexto contraditório, que traz diversos tensionamentos à tona. Em todo caso, mostra-se como contexto fundamental para a compreensão ampla dos padrões de disputa política existentes no Brasil. Tendo tal cenário em vista, considera-se relevante observar também condicionantes específicas do caso brasileiro em termos de direitos e

24 “Em síntese, este livro toma a visão de que [...] a constitucionalização e a exigibilidade judicial dos direitos sociais e econômicos não consistem em pura bênção ou em absoluta ruindade para a justiça social. As cortes podem fazer avançar os direitos econômicos e sociais nas condições adequadas, precisamente por que elas nunca são totalmente independentes de pressões políticas” – Tradução livre da autora para o seguinte trecho: “In sum, this book takes the view [...] that the constitutionalization and legal enforcement of social and economic rights is neither an unalloyed boon nor an outright liability for social justice. Courts can advance social and economic rights under the right condition precisely because they are never fully independent of political pressure” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 6).

25 A doutrina da reserva do possível, originária do direito germânico, remete à ideia de que certos direitos serão apenas consolidados quando houver disponibilidade orçamentária para tanto. Tal compreensão se consolida a partir de casos envolvendo a provisão de Ensino Superior à população (TORRES, 2009).

cidadania. Sabe-se que há uma redemocratização recente, com ampla positivação de direitos, sobre um pano de fundo de desigualdades históricas e contextos de opressão diversos, com um Estado-providência de baixa densidade (SANTOS, 2011). Nessas circunstâncias se amplia a possibilidade de uma atuação política dos operadores do direito legitimamente aceita e, por vezes, vista como solução para uma série de conflitos sociais. Assim, julga-se relevante delinear o quadro que torna possível compreender o MP como representante de uma *sociedade civil hipossuficiente*, incapaz de representar-se de modo autônomo (ARANTES, 1999), dando centralidade à atuação política por meio do sistema de justiça.

1.2 Cidadania no Brasil e a problemática do acesso aos direitos

No presente tópico se traça debate sobre a construção da cidadania no Brasil, entendendo-se que tal processo tece as bases da ideia de uma sociedade civil frágil, incapaz de representar-se autonomamente. Ainda não se corrobore tal ideia, compreende-se que ela é fundante para a consolidação do MP como hoje se apresenta. Para tal debate, tomam-se as reflexões de Jessé de Souza (2006) e José Murilo de Carvalho (1998). O primeiro autor, cujo objeto é a “modernidade periférica”, lança inicialmente um olhar mais abstrato para compreender o que chama de “ideologia espontânea do capitalismo”, que visa reproduzir as duas instituições centrais desse sistema: o Estado centralizado e o mercado competitivo. Segundo o autor, essa lógica, que detalha nas primeiras partes de sua obra, permite compreender tanto a modernidade “central” quanto a “periférica”. O autor afirma que, para compreender uma sociedade, é necessário ir além da análise das instituições Estado e mercado, inserindo na discussão a categoria de “imaginário social” (SOUZA, 2006, p. 93).

Para o autor, o imaginário social²⁶ seria uma “concepção específica de ordem moral” que, por mais que parta de algum tipo de líder ou teórico, termina por se cristalizar na mente de toda uma sociedade. “Uma ordem moral que estipula as obrigações e os direitos que configuram e organizam nossa relação com os outros”. Essa ordem moldaria nossa compreensão das práticas e vivências cotidianas, formando um “senso compartilhado de legitimidade da ordem social”. Como *bourdieiano*, não considera que essas ordenações determinem as ações dos indivíduos dentro da sociedade, mas que forneçam uma espécie de “mapa social” que guia a conduta de cada um em seu lugar social (SOUZA, 2006, p. 94).

26 O conceito de imaginário social se baseia na teoria filosófica *tayloriana*. Ver TAYLOR, Charles. **As fontes do self: a construção da identidade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

Segundo o autor, os processos de mudança nessas “estruturas” passam por um prévio e lento processo de esquematização, em que um novo imaginário vai construindo-se a partir do anterior. O autor, porém, não reconhece esse processo de esquematização no caso brasileiro, visto que a condição de colônia faz com que uma cultura material e simbólica venha de fora para dentro, em um processo de expansão da racionalidade ocidental²⁷.

Assim, ocorreria a “importação” de um modelo de modernidade sem as prévias condições que existiam nos países centrais, chegando à “nova periferia” primeiramente as “práticas” modernas e, posteriormente, as “ideias” modernas (SOUZA, 2006, p. 98-99). Assim, o que em muitos países se constituiu a partir de uma formação de consensos lentamente construídos, na “nova periferia” consistiria no influxo do crescimento do capitalismo industrial, transferindo práticas institucionais como “artefatos prontos”. Junto a estes artefatos seria importada também uma “concepção de mundo contingente e historicamente constituída, corporificada de forma opaca e intransparente” e que se impõe aos indivíduos a partir de “prêmios” e “castigos” que a sociedade vai fornecendo a determinados tipos de comportamento social (SOUZA, 2006, p. 143-144).

Para Souza (2006), os efeitos mais marcados dessa importação se manifestam nas camadas mais pobres da sociedade, menos europeizadas e, portanto, menos familiarizadas com as valorações que estão por trás dessa concepção de mundo, o que vai gerando uma naturalização da desigualdade. Entretanto, por mais que fale da “importação” da modernidade, o autor indica que a vitória definitiva da modernidade se dá a partir de um impulso “endógeno”, que formula de modo consciente e explícito um “projeto modernizador autônomo e nacional”, o que se dá no marco da revolução de 1930 (SOUZA, 2006, p. 145).

É no marco desse “Estado autoritário modernizador” que se impõem definitivamente os padrões de modernidade a uma sociedade que não os “esquemmatizou previamente”. Nesse contexto, Souza (2006) reconhece a transição de um “liberalismo formalista” para um “unitarismo organicista” em que: defende-se uma ideologia de unidade e grandeza nacional; ocorre um consenso, mas apenas entre frações da classe dominante e classe média urbana ascendente; mantêm-se relações primitivas em áreas “atrasadas”; ignoram-se demandas plurais; mantêm-se uma relação ambígua com as classes subalternas, que alterna entre a repressão e a concessão (SOUZA, 2006, p. 148-149).

27 O autor não nega a existência de uma cultura material e simbólica anterior, entretanto, esta não se relaciona diretamente com seu objeto, visto que está estudando a modernidade periférica, que é a constituição de uma sociedade complexa que muito mais rompe com a cultura material e simbólica originalmente brasileira do que o contrário.

Em tal contexto de transição se insere a reflexão de Carvalho (1998), que afirma que a evolução dos direitos no Brasil se deu de modo diametralmente distinto ao que ocorreu em países centrais, modo este descrito por Thomas H. Marshall (1967) como uma gradual luta que vai permitindo à população conquistar as diferentes dimensões (civil, política e social) de seus direitos. No caso brasileiro os direitos civis nascem pelo “ato de fundação da nacionalidade”, que não é fruto de uma luta, mas de uma transição pacífica concatenada pelas elites (CARVALHO, 1998, p. 35). Mas estes direitos civis, já positivados, não foram de fato consolidados e, no momento de ampliação do sufrágio, uma população que não possui de fato liberdades civis recebe, como concessão da autoridade central, o direito ao voto. Do mesmo modo, a dimensão dos direitos sociais chega à população não apenas como concessão, mas pela mão de um governo paternalista e autoritário, na década de 1930.

Essa constituição da cidadania no Brasil carregaria, assim, uma concepção pré-cívica de liberdade, levando a um exercício falho de cidadania política. Prevalece a mentalidade de senhores e escravos ou, como denomina o autor, a lei da “Animal Farm”²⁸, em que todos são *iguais*, mas alguns são *mais iguais* que os outros. Tal herança permanece mesmo no marco de um texto constitucional que garante direitos universais diversos, e isso pode ser percebido, por exemplo, a partir do tratamento seletivo dado por forças policiais a diferentes grupos que residem em distintas partes da cidade (CARVALHO, 1998), ou na acumulação de desvantagens no acesso a serviços e condições básicas por determinados grupos, indicada por Marta Arretche (2015).

A compreensão de Souza (2006) se dá por vias distintas, mas com conclusões análogas, chegando à ideia da construção de uma *subcidadania moderna*. Herdeira da escravidão e do trabalho livre que tem um padrão de não reconhecimento social similar ao escravismo²⁹, ela recai sobre aqueles indivíduos que não possuem os pré-requisitos para obter sucesso em um meio concorrencial característico de uma sociedade de mercado. Constituir-se-ia uma “ralé” estrutural, marcada por um “habitus precário”, que não apresenta as disposições mínimas para ser considerada produtiva e útil numa sociedade moderna e competitiva, permanecendo sem reconhecimento social (SOUZA, 2006, p. 167). Essa condição termina por relegar uma parcela imensa da população brasileira a uma condição

28 Referência do autor à obra literária “Animal Farm”, de George Orwell, em português publicada como “Revolução dos Bichos”. Na obra há uma frase célebre, que parte da transmutação de um lema de igualdade entre os personagens, que diz que “todos os animais são iguais”. Ao final, porém, fica estabelecida uma nova norma, em que “todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que os outros”.

29 Sobre isso, ver a análise detalhada que Souza (2006) faz do escravismo e do trabalho livre influenciado por seus padrões, nos capítulos “A constituição do poder pessoal: patriarcalismo e escravidão” e “A constituição do poder pessoal: o dependente formalmente livre”, p. 101-128.

sub-humana, que está abaixo da lei enquanto outros permanecem acima, a partir de um encadeamento de práticas enraizadas e naturalizadas, construídas sobre “acordos e consensos sociais mudos e subliminares” (SOUZA, 2006, p. 175).

Tais construções implícitas têm expressões materiais diversas, entre elas, a falta de acesso aos direitos sociais, como é o caso da educação. É certo que existe uma ampla democratização do direito à educação, em especial, após a redemocratização do país. Porém ainda que se encontre praticamente universalizada em algumas etapas, apresenta problemáticas de oferta em outras etapas, bem como de permanência e desempenho em todo o sistema, no que diz respeito às populações mais pobres e, no interior destas, a população negra (ALVES; SOARES, 2013).

É nesse cenário que se inseriria o raciocínio de Violin (2013), que vai no sentido do contramajoritarismo, já debatido na seção anterior. O autor afirma que “decisões majoritárias não estão vinculadas somente a maiorias numéricas, mas também (e talvez principalmente) a maiorias econômicas” (VIOLIN, 2013, p. 84). Nesse sentido, pode-se localizar a construção ideológica que defende legitimidade dos operadores do direito em intervir em questões sociais, em especial no contexto brasileiro, em que uma parcela imensa da população brasileira está às margens de seus direitos mais básicos, que dirá, do processo político, levando à conclusão de que muito dificilmente decisões tomadas pelas vias políticas tradicionais poderão garantir seu acesso à cidadania.

Encaixa-se nessa construção, também, a diferenciação de Barroso (2009) entre um Estado meramente democrático e um Estado constitucional democrático, que implica no respeito a determinados direitos fundamentais e na limitação do poder. De acordo com essa visão, um Estado meramente governado pela maioria não pode constituir-se em Estado de Direito, pois colocaria as minorias à mercê das vontades circunstanciais da maioria.

Frischeisen (2000) entende que o Estado Social de Direito tem sua gênese com constituições que trazem direitos sociais e também os objetivos do estado em promover estes direitos, como uma indicação de sua linha de atuação. Segundo a autora, tal processo remeteria já ao século XIX, a partir do marco da revolução industrial. Porém, após as experiências com regimes autoritários ao longo do século XX, apareceria uma preocupação maior com a democracia, mais além da constitucionalização de direitos sociais. Nesse sentido, apareceriam mecanismos de participação popular e de manutenção do processo democrático. Segundo a autora, é nesse momento que as chamadas Cortes Constitucionais ganham relevância na mediação de conflitos sociais mais amplos (FRISCHEISEN, 2000).

Agrega-se a esse cenário a já comentada noção de Estado Providência de baixa densidade, trazida por Santos (2011). Acredita-se, aqui, que se trate de qualificação precisa para um cenário de ampla positivação de direitos sem sua efetiva realização, como ocorre desde a CF/88. Relaciona-se à já comentada discrepância entre um discurso social legitimado amplamente e uma realidade que dista do mesmo, conforme comentam Gauri e Brinks (2008, p. 27) sobre uma série de países em que há proeminência do discurso de direitos humanos. Tal discurso perpassa a argumentação política dos atores sociais, políticos e mesmo econômicos, sendo improvável localizar um partido político com força significativa que vá na direção contrária.

Ao mesmo tempo, a efetivação das políticas permanece sujeita à cobertura inadequada, trocas clientelísticas e outros mecanismos particularistas que afastam a universalização das políticas, mas são essenciais para a manutenção da ordem política existente. Emerge certo equilíbrio entre objetivos de políticas públicas (aspiração) universais, igualitários e baseados em direitos, por um lado, e práticas (ordem política) direcionadas à preservação do status-quo e a interesses particularistas. Quando isso ocorre, pode-se dizer, inclusive, que os atores políticos e sociais estão tentando “pegar uma carona” no poder legitimador do discurso universalista e compartilhado, mesmo quando seguem operando de forma discriminatória em suas bases. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 27)³⁰.

Assim, agrega-se ao cenário a já mencionada crise de legitimidade dos poderes Executivo e Legislativo (TATE; VALLINDER, 1995; VALLINDER, 1995; BARROSO, 2009; CARUNCHO; BERCLAZ, 2009), bem como uma descrença nos mecanismos democráticos (SANTOS, 2001). Barroso (2009) e Victor (2011) indicam uma atuação pelo sistema de justiça como caminho possível para controlar o processo político majoritário, quando este padece de inércia ou insuficiência, posicionando o magistrado como representante da população, mas que, por não haver sido eleito, pode atuar também contramajoritariamente, visando proteger o constitucionalismo democrático.

Certamente se torna difícil defender tal posição no contexto em que representantes de um sistema de justiça caracterizado pelo ativismo (BARROSO, 2009) decidam abster-se de controlar a atuação do legislativo e do executivo nas recentes rupturas políticas, escondendo-se sob o véu da neutralidade. De todo modo, tal construção faz parte da legitimação por trás de uma instituição entendida como representante de uma sociedade que

30 “At the same time, policy delivery remains subject to inadequate coverage, clientelistic exchange, and other particularistic mechanisms that detract from the universalization of policy but that are crucial for the maintenance of the extant political order. There arises a certain equilibrium between universal, rights-based, and egalitarian announced policy goals (aspiration) on the one hand and status-quo preserving, particularistic targeted practices (political order) on the other. When this occurs, it might even be said that political and social actors attempt to ‘free ride’ on the legitimating power of the shared, universalistic discourse even as they continue to operate in a discriminatory fashion at their bases” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 27). Tradução livre da autora.

não é capaz de garantir seus interesses (ARANTES, 1999). Assim, pode-se sintetizar certas características do contexto brasileiro que trazem com mais intensidade ao debate e tornam relevantes os caminhos alternativos de acesso a direitos, sendo que algumas delas apontam para a via do sistema de justiça e corroboram a construção ideológica que coloca o MP como defensor da sociedade civil e da cidadania. Tais características seriam que:

- a) no Brasil temos um Estado Providência de pouca densidade, apesar da ampla declaração de direitos da CF/88 (SANTOS, 2011);
- b) em nosso sistema político predomina a vontade de grupos majoritários, sejam numéricos, sejam econômicos, ignorando-se por vezes as necessidades de grupos com menor poder e menos canais de acesso ao sistema político (ELY, 1980; TAYLOR, 2007; VIOLIN, 2013);
- c) há uma crise de legitimidade e representatividade dos poderes eleitos (TATE; VALLINDER, 1995; VALLINDER, 1995; BARROSO, 2009; CARUNCHO; BERCLAZ, 2009);
- d) a consolidação das diferentes gerações de direitos se deu pela via da concessão, sem que direitos sociais fossem construídos sobre uma base sólida de direitos civis e políticos, caracterizando regras implícitas em que todos são iguais, mas alguns são “mais iguais” que os outros (CARVALHO, 1998);
- e) o país é constituído por uma parcela significativa da população historicamente relegada à condição de “ralé” estrutural, caracterizada por condições de *subcidadania*, sem acesso a direitos ou vias de acessá-los (SOUZA, 2006).

Vale frisar, porém, que entender tais caracteres não implica concordar que a sociedade civil brasileira seja frágil e incapaz de se representar. Apenas se faz necessário o reconhecimento de contexto histórico de privação de direitos que subjaz a tal construção, de uma população cujos direitos são sistematicamente violados, não sendo capaz de se proteger efetivamente destas violações, em grande parte perpetradas pelo próprio Estado. Vale ainda dizer que existem controvérsias no campo da ciência política em torno das noções vinculadas a uma sociedade frágil, marcada por altos graus de estatismo. Neste momento, não cabe adentrar a tais controvérsias, apenas indicar que as construções debatidas na seção que segue partem da vertente que entende a sociedade como ente frágil, culminando na ideia da necessidade do fortalecimento de instituições do próprio Estado para a defesa desta.

Da mesma maneira, não necessariamente a análise empírica aqui empreendida irá apontar para uma sociedade civil parcamente habilitada a reivindicar seus direitos. Entretanto, uma análise centrada nos atores diretamente envolvidos na formulação do TAC

consiste em análise a partir de atores estatais. Assim, poderão surgir indicativos de ativismo de forças da sociedade civil, ainda que de modo inconclusivo, o que se apresenta como limitação desta pesquisa por seu recorte. Em todo caso, em que pesem os tensionamentos e contradições em torno da temática, entende-se que um cenário de dificuldade no acesso aos direitos, conforme delineado, é condicionante da existência de amplo ativismo do sistema de justiça, fortemente representado na figura do MP, como veremos na seção que segue.

Desse modo, lidamos com um contexto em que a realidade do processo de efetivação dos direitos fundamentais faz necessária a existência de pressão social por caminhos diversos. Segundo Vallinder (1995), nas democracias jovens a canalização de tal pressão social por vezes ganha destaque por meio do sistema de justiça. Aqui entende-se que um ente externo à sociedade e independente dos outros poderes do Estado pode ser uma via de canalização bastante representativa.

Nesse sentido, considera-se que a posição do MP, entendida como parte da solução, é também parte do problema. Isso porque uma instituição com tal poder é tida como responsável pela defesa da sociedade e da cidadania, tarefas sem dúvida necessárias, mas que possivelmente deveriam estar nas mãos da própria sociedade, tendo em vista a ideia de uma sociedade civil pluralista (DAHL, 2001) e da ampliação das instâncias de participação. A entrega de tais prerrogativas a uma instituição, ainda que forneça instrumentos de exigibilidade de direitos – entendidos como avanços fundamentais – pode reforçar a construção do que Santos (1999) chama de uma sociedade civil íntima para poucos e estranha para muitos. Nas duas seções que seguem, buscou-se debater com ambas as perspectivas, que enxergam potencialidades e limitações na posição do MP em relação à sociedade. Assim, faz-se um retrospecto histórico e, tendo em vista as diferentes contribuições teóricas, intenta-se compreender e problematizar a configuração da instituição.

1.3 O Ministério Público entre Estado e sociedade

A análise de Epp (1998) sobre o fenômeno por ele denominado de revolução de direitos é bastante interessante para pensar o caso do MP no Brasil. Isso porque o autor constrói uma análise que mostra a centralidade de uma estrutura de suporte para a realização de uma revolução de direitos. Essa estrutura seria composta por instituições de defesa de direitos, que no caso americano tendem a ser externas à esfera governamental. Assim, desconstrói a visão que atribui uma ampliação no reforço legal de direitos pela via do

sistema de justiça meramente à estrutura legal, ao ativismo social ou à consciência geral sobre direitos. Como fator essencial estaria a existência de uma estrutura ampla de suporte legal. Nesse sentido, sua análise diz muito sobre a relação do MP no Brasil com a ampla litigância em torno de direitos fundamentais.

Por outro lado, Epp (1998) faz tal análise indicando que a emergência de tal estrutura de suporte mostra a capilaridade dos entes que a compõem, pois tais instituições são parte da sociedade civil organizada. Indica que a “revolução dos direitos” teria nascido da pressão vinda de baixo, e não da liderança vinda de cima. No caso brasileiro, porém, tal conexão não é tão direta, já que a principal instituição de suporte se constitui no seio do próprio Estado, ainda que sob a alegação de representar a sociedade civil e tendo apoio de determinados grupos que a compõem (SILVA, 2001a). De todo modo, Epp (1998) reconhece instituições governamentais voltadas à efetivação de direitos como mecanismos análogos às instituições norte-americanas voltadas à defesa de direitos.

O autor lembra que o destino dos direitos previstos em uma Constituição depende de forças externas a ela. O autor indica que as explicações que partem da Constituição ou dos juízes são parcialmente válidas. Ainda que os juízes sejam relevantes no caso norte-americano, lembra que nenhum juiz pode criar leis que ampliem direitos se não chegam a ele casos sobre os quais decidir. A explicação a partir de construções culturais também se mostra relevante, pois tal elemento molda os tipos de demandas sobre as quais se pode chegar a pensar, aquilo que parece minimamente plausível ou possível aos cidadãos (EPP, 1998). Tal ideia dialoga com a noção de *entitlement* debatida por Gauri e Brinks (2008), que consiste naquilo a que se tem direito, passando pela consciência e empoderamento do indivíduo ou do grupo em se enxergar como sujeito de tais direitos.

Tais fatores, porém, são insuficientes, segundo Epp (1998), para gerar maior atenção e apoio judicial a certas questões, pois para que estas cheguem às cortes, é necessário suporte material, o que não decorre apenas de percepções da população. A estrutura de suporte necessária à mobilização legal estaria baseada, principalmente, em advogados e organizações voltados à defesa de direitos fundamentais e fontes de financiamento para tanto. Isso se explica pelo fato de que a ampla e repetida litigância em uma matéria é que possibilitaria que esta seja considerada relevante pelas cortes superiores, gerando um possível câmbio jurisprudencial. Além disso, uma litigância com sucesso depende de recursos que estão além do alcance de demandantes individuais (EPP, 1998).

Em tal acepção, a configuração atual do MP seria essencial para um avanço no âmbito da efetivação dos direitos previstos na CF/88. Constituição esta que, por outro lado, é

essencial para compreender a configuração atual da instituição, cujo rol de atribuições *sui generis* em termos histórico e de direito comparado (SALLES, 1992; ARANTES, 1999; KERCHÉ, 2007) remete ao contexto de redemocratização do país, nos anos 1980. Antes de chegar a esse ponto, porém, cabe um breve retrospecto do papel da instituição ao longo da história do Brasil, bem como a vinculação de sua autonomia aos contextos democráticos.

Silveira (2006) lembra que a origem dos Ministérios Públicos está vinculada ao nascimento dos estados modernos: com a centralização do poder nas mãos do monarca, o promotor do rei é um dos responsáveis pela manutenção do poder real, em contraposição aos poderes da igreja e dos senhores feudais. Remete-se à França, no período pós-Revolução de 1789, a constituição do MP como agente do Poder Executivo, que lhe garantiria independência em relação aos outros dois poderes.

Já no Brasil, a figura do promotor de justiça aparece no início do século XVII, com a função de fiscalizar o cumprimento da lei, formular a acusação criminal e impedir que a jurisdição eclesiástica invadisse o campo civil. Formalmente, a instituição MP surgiria no período imperial, mantendo-se a função associada ao Poder Executivo e à área criminal. Interessante indicar que, apesar disto, em dados momentos os promotores de justiça eram também chamados a cumprir funções relacionadas à proteção da sociedade, como no caso da aplicação da Lei do Ventre Livre. Também já é possível notar a proximidade do promotor de justiça com a população a partir da obrigação – similar àquela hoje vigente – de que residisse na comarca de sua atuação (SALLES, 1992; SILVEIRA, 2006).

No contexto do Brasil republicano aparecem indicações de autonomia do MP, apesar destas não estarem presentes na Constituição Federal de 1891. Nas constituições de 1934 e 1946, entretanto, percebe-se a existência de breves capítulos dedicados ao MP, antecipando o que encontramos na Constituição atual e apontando para maior independência da em relação aos três poderes. Essa ampliação da autonomia do MP, porém, não se dá em um contínuo. Assim como se pode perceber no caso de outros avanços na área da educação e dos direitos sociais, temos os marcos de governos ditatoriais, como as constituições de 1937 e 1967, como contextos de retrocesso, especificamente, de retirada da independência do MP, que passa a constar como parte do poder judiciário (SILVEIRA, 2006).

No caso de 1967, agrega-se a essa falta de independência a possibilidade de o Executivo nomear e demitir o Procurador-Geral. Tal quadro se agrava com a Emenda Constitucional de 1969, que faz com que o MP seja oficialmente uma parte do Poder Executivo. Já no marco da CF/88, a independência é novamente conquistada, com a colocação do MP em capítulo distinto aos dos três poderes, bem como a ampliação de seus

poderes e a criação de novos instrumentos (SALLES, 1992; SILVEIRA, 2006). Tais marcos de avanços e retrocessos apontam para uma relação entre a independência do MP e os contextos democráticos.

Entretanto, não se pode dizer que a ampliação de poderes da instituição neste marco se deu meramente pelo contexto democrático, sendo necessário indicar a existência de fortes pressões advindas do interior da instituição, bem como de algumas entidades da sociedade civil. Segundo Arantes (1999), há uma forte dose de *voluntarismo político* dos próprios integrantes da instituição por trás da significativa alteração sofrida no papel do MP a partir da CF/88. Silva (2001; 2001a) corrobora tal afirmação com sua análise, que fornece maiores detalhes no processo de transformação no papel do MP.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, o Ministério Público (MP), tradicionalmente conhecido como órgão de proteção aos fracos, reivindicou para si o papel de guardião da sociedade. A instituição foi sendo paulatinamente modificada por legislações sucessivas e, com a promulgação da Constituição de 1988, consolidou um novo perfil em todo o país, assumindo relevantes funções e garantindo aos seus membros as mesmas prerrogativas dos juízes. (SILVA, 2001, p. 128).

Segundo Silva (2001a), o arranjo político formulado a partir do texto da CF/88 acabou combinando elementos de democracia representativa e participativa. Há certo grau de compromisso político entre as forças representadas pelos partidos políticos e os *lobbies* de diversos grupos da sociedade civil – seja no âmbito dos movimentos sociais ou de grupos de poder ligados ao capital, por exemplo –, que permite a introdução de novos direitos, a ampliação de direitos fundamentais já anteriormente positivados, a criação de mecanismos de participação da sociedade civil, bem como de controle da administração pública.

Em um contexto de amplas mudanças no sistema político e, em especial, no sistema de justiça (CARVALHO; LEITÃO, 2010), o papel do MP se transforma radicalmente e o consolida como ator político relevante (ARANTES, 1999; SADEK, 2009a). Frischeisen (2000, p. 112) critica de modo sutil a adjetivação do MP como ator político, indicando que, caso a instituição não cumprisse sua função como “fiscal da administração e advogado da sociedade”, estaria incorrendo em descumprimento da lei maior.

Para Maria Tereza Sadek (2009), a instituição que passa a existir após tal marco apenas possui o mesmo nome daquelas existentes em outros países, ou anteriormente no Brasil. Na explicação de Silva (2001a, p. 31) para o fenômeno, há uma articulação da elite jurídica, com ênfase para os membros do MP, na formulação de propostas que:

[...] embora inspiradas na experiência de outros países e desejosas de responder a problemas institucionais e jurídicos específicos, vieram de encontro aos diagnósticos do sistema de justiça produzidos a partir da experiência e demandas de grupos da sociedade civil organizada nas décadas de 1970 e 1980.

Segundo a autora, no contexto dos anos 1970 vieram à tona diversas críticas ao sistema de justiça brasileiro e sua tradição normativa e formalista, culminando no que se convencionou chamar de crise da justiça. Tais críticas iam contra a ideia de um sistema articulado e sem contradições internas que atuava no sentido de manutenção da “ordem”. Considerava-se que, nesse sistema, o direito atuava como uma entre tantas ferramentas de controle e manutenção da organização social, fazendo com que os conflitos sociais se dispersassem e atomizassem, ancorando a separação entre direito e política (SILVA, 2001a).

Conforme comentado anteriormente, tal processo se deu em diversos países na segunda metade do século XX, a partir do fim da Segunda Grande Guerra. No Brasil, a crítica a uma concepção liberal-individualista de direito e ao marco legal anacrônico e excludente se fortalece com o arrefecimento de regime autoritário e a reapropriação, pela esquerda e outros grupos de oposição ao regime militar, das vias institucionais para intervir na administração pública. Ao longo dos anos 1970, mesmo em contexto de ditadura militar, em estados e municípios são implantados diversos conselhos para debater direitos, primeiramente a partir de gestões de esquerda e, posteriormente, estimulados por legislações estaduais e nacionais. Chega-se, no fim dos anos 1980, a cenário de plena valorização da institucionalidade política democrática. É nesse contexto que o direito brasileiro, de inspiração liberal, passa a ser criticado como útil ao governo central autoritário, bem como fator de pulverização dos conflitos sociais e isolamento do Judiciário (SILVA, 2001a).

Silva (2001a) observa, ainda, contexto internacional de “explosão da litigiosidade” nos anos 1970, relacionada a processos de especificação dos direitos, com reconhecimentos de direitos para diversos grupos e sujeitos e de nova geração de direitos ligados ao meio ambiente e à tecnologia. Tal debate se relaciona ao processo debatido por Norberto Bobbio (2004), de reconhecimento internacional da existência de direitos difusos, em grande parte vinculados a questões ambientais, que, se violados, poderiam afetar populações inteiras. Assim, na medida em que se reconhece a urgência em proteger tais interesses, emerge também a preocupação com o modelo institucional mais adequado a tal finalidade (SILVA, 2001a). Há também crescente demanda pela atuação dos Estados, que se encontravam em período de revisão de políticas sociais em contexto de recessão econômica. Assim, amplia-se o espectro de litígios que envolvem operações de políticas públicas e interesses de diversas pessoas, surgindo propostas quanto aos caminhos a serem seguidos em litígios coletivos.

Quando se falava em representação legal coletiva, especulava-se sobre a introdução de mecanismos que permitissem que sindicatos e associações civis representassem seus associados[...]. Mas alguns não deixavam de exprimir seu ceticismo, fazendo menção à falta de recursos e preparo das organizações da sociedade civil para enfrentar processos [...] tão complexos. (SILVA, 2001a, p. 35).

Agrega-se a essa preocupação o fato de que as outras partes em geral seriam empresas privadas poderosas ou o próprio Estado, entrando em cena a problemática da representação legal de interesses coletivos, bem como de questões como a *desformalização do processo*, buscando torná-lo mais rápido e acessível, e a *desformalização das controvérsias*, buscando soluções alternativas e extrajudiciais para os conflitos (SANTOS, 2011). Especificamente em relação à representação das causas coletivas, são realizadas tentativas de mudança no Código de Processo Civil (art. 6º) ao longo dos anos 1980, visando autorizar associações a defenderem interesses coletivos. Aos poucos a compreensão de interesse coletivo foi sendo substituída pela noção ampla de direitos transindividuais, a partir do reconhecimento de que os direitos em questão transcendiam a esfera individual, mas não se caracterizavam necessariamente como direitos de grupos delimitados (SILVA, 2001a).

Entre grupos que reconheciam a relevância da proteção dos interesses difusos se percebia a necessidade de inovar o campo jurídico e legislativo, buscando nova abordagem do processo, passando a ser este entendido como via de participação política. Tal preocupação se insere em cenário internacional em que emerge a preocupação em ver a jurisdição não apenas como espaço de reparar danos causados a coletividades, mas também como meio de contribuir na implementação do “interesse público”, entrando em questão a interferência nas políticas e amplo processo de reformulação da justiça civil (SILVA, 2001a).

A primeira indicação nesse sentido se encontra na lei que regulamenta a política nacional do meio ambiente, em 1981, e legitima o MP como responsável exclusivo pela propositura de ações de responsabilidade referentes a danos causados ao meio ambiente. Tal exclusividade é criticada por diversos juristas, mas a ampliação do poder da instituição estava apenas começando. Reforçando a tese de *voluntarismo político* de Arantes (1999), a formulação da Lei de Ação Civil Pública (LACP), de 1985, tem forte participação e articulação de membros do MP de São Paulo, historicamente um dos mais fortemente articulados e organizados. Aparece, nesse sentido, o questionamento sobre se tal *voluntarismo* dos promotores de justiça paulistas estaria vinculado a uma luta por equiparação de seus vencimentos com aqueles de outros operadores do direito – que de fato foi conquistada no caso do estado de São Paulo³¹ (SILVA, 2001a).

31 A Lei Orgânica do MP paulista prevê aos seus membros as seguintes prerrogativas em termos de

A LACP amplia o espectro de proteção aos interesses difusos e essa foi uma das justificativas dadas pelos membros da instituição ao se articularem politicamente para a formulação e aprovação do anteprojeto de lei. Entretanto, a atribuição de grande parte da responsabilidade por essa defesa nas mãos do MP torna difícil negar interesse da instituição em assumir tal posição que traz em seu bojo uma ampliação de poder e legitimidade. É certo que, na letra da lei, tal responsabilidade é dividida com associações da sociedade civil. A realidade, porém, como indicam Silva (2001) e Violeta Sarti Caldeira (2009), é que, no caso do estado de São Paulo, essas ações se concentram nas mãos do MP. O mesmo pode ser percebido no caso das demandas judiciais coletivas por Educação Infantil no Paraná (SILVEIRA, 2015), o que possivelmente se repete ao redor do Brasil, mesmo pelos custos e pela necessidade de *expertise* para ingressar tais ações.

Outro elemento, também trazido pela LACP, que favorece a propositura desse tipo de ação pelo MP, é a criação do inquérito civil – um procedimento administrativo que permite ao promotor de justiça investigar determinado caso, dispondo de uma estrutura institucional, bem como da posição de poder que lhe garante acesso a diversas informações sem necessidade do reforço judicial – que assume função bastante proeminente na atuação dos promotores de justiça (FRISCHEISEN, 2000; SILVA, 2001a). Além disso, indica-se como possível barreira imposta a outros atores da sociedade a possibilidade de condenação em honorários, que devem ser pagos no caso de improcedência da ação (SILVA, 2001a).

Segundo Frischeisen (2000, p. 112), a LACP faz com que MP passe a ter atribuição de defender interesses coletivos e difusos “atuando como verdadeiro advogado da sociedade”. Nesse sentido, a autora indica que tal papel se amplificaria a partir do momento em que a sociedade passa a ver o MP como instituição autônoma, legitimada e detentora de poder, capaz de fazer valer seus interesses. Tais características diferenciariam a instituição de outras entidades da sociedade civil dedicadas à defesa de direitos. “Assim, em nosso país, o direito ao acesso à Justiça pelos cidadãos passa, muitas vezes, em termos de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, a ser exercido através do Ministério Público”.

Vale ainda destacar que alterações posteriores à LACP, em especial a partir da CF/88, fizeram com que quaisquer “outros interesses difusos e coletivos” pudessem ser inseridos em seu escopo, tornando-se mais abrangente do que na formulação inicial, que

remuneração: “**Artigo 175** - Os vencimentos do Procurador-Geral de Justiça, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 39, da Constituição Federal, guardarão equivalência com os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. **Artigo 176** - Os vencimentos dos membros do Ministério Público serão fixados com diferença não excedente de 10% (dez por cento) de uma para outra entrância, ou da entrância mais elevada para o cargo de Procurador-Geral de Justiça. **Artigo 177** - Os Procuradores de Justiça perceberão vencimentos iguais aos atribuídos ao Procurador-Geral de Justiça” (SÃO PAULO, 1993).

especificava o tipo de interesses a serem protegidos (BRASIL, 1985)³². Com o Código de Defesa do Consumidor, é adicionada a proteção dos direitos individuais homogêneos (BRASIL, 1990a). Ainda outras leis posteriores, contando com a participação de membros da instituição na sua formulação, especificam e ampliam o campo de atuação do MP, entre as quais, para este trabalho, interessa destacar o ECA/1990 (BRASIL, 1990; SILVA, 2001a).

O ECA/1990 instituiu inovações relevantes e forneceu novos instrumentos processuais e extraprocessuais ao MP na defesa dos direitos da infância. Permitiu a promoção de Inquérito Civil e ACP para proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência. Também tornou possível ao MP impetrar Mandado de Segurança, Habeas Corpus e Mandado de Injunção³³ para interesses sociais e individuais indisponíveis. Destes instrumentos, apenas o Habeas Corpus não é passível de utilização para a defesa do direito à educação, sendo que o Mandado de Segurança tende a ser utilizado na garantia de direitos individuais, ainda que exista em variação coletiva (BRASIL, 1988; 1990; SILVEIRA, 2006). Ainda a partir do ECA/1990, é consagrada a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta para adequação à legislação em questão (BRASIL, 1990, art. 211), elemento fundamental para o objeto da pesquisa em questão.

Entretanto, tais alterações e ampliações são posteriores à CF/88, e se faz necessária uma digressão para o marco da Constituinte, em que se consolida o papel do MP que hoje conhecemos. No âmbito dos debates constituintes, aparece a problemática da constituição de um órgão que pudesse proteger os cidadãos de possíveis abusos ou omissões dos poderes públicos. Nesse contexto aparecem propostas diversas, como a do *ombudsman*, visando pensar em instituição capaz de garantir o acesso do cidadão à administração pública, bem como ao controle social. Entretanto, tal função era muito próxima às atribuições que já vinham sendo conquistadas pelo MP na defesa de interesses difusos, além de dialogar com as antigas práticas dos promotores de justiça ao redor do Brasil que, por prestarem assistência judiciária aos necessitados, terminavam responsabilizando-se por atender e receber denúncias da população (SILVA, 2001, 2001a).

32 A formulação “outros interesses difusos” se encontrava de fato no primeiro anteprojeto apresentado pelo MP de São Paulo. Entretanto, tal parte sofreu o veto presidencial de José Sarney.

33 “[...] conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”; “[...] conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”; “[...] conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Assim, no âmbito da Constituinte ocorre mobilização e articulação dos membros do MP, buscando alterar seu perfil de atuação, ampliando o escopo na esfera cível, com ênfase para interesses transindividuais, contrariando a tradição da instituição em atuar predominantemente na área criminal. Serve de reforço ao *lobby* realizado o fato de haver deputados constituintes que eram parte dos quadros do MP, bem como o acesso de outros membros ao governo federal. Pouco se sabe sobre os bastidores do processo, mas se pode indicar que a maior parte das propostas da categoria foi aprovada (SILVA, 2001a).

Desse modo, já havendo sofrido diversas alterações anteriores à CF/88, o MP consolida sua transição da função de auxiliar do executivo para a de instituição “essencial à função jurisdicional”, sendo suas atribuições anteriores, de defesa dos interesses do estado e do governo, passadas a outros órgãos. Estabelece-se também o papel de defensor da ordem jurídica, “do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, art. 127). As atribuições na esfera cível crescem com a consolidação da instituição como órgão agente – capaz de propor ACPs, ações de inconstitucionalidade e de nulidade de ato jurídico – e interveniente – capaz de officiar processos quando as partes necessitam que alguém zele por seu interesse, ou no caso de interesse público (SILVA, 2001a), o que dá à instituição a característica comentada por Sadek (2009), de estar apta a determinar sua própria agenda.

As mudanças legais, que ocorrem a partir da CF/88 e depois, mostram grande capacidade de articulação e mobilização por parte do MP, havendo especial representatividade do MP paulista e das associações nacionais compostas por membros da instituição. Assim, ao longo da Constituinte e nas leis formuladas posteriormente, vemos uma inegável contribuição do MP para o conjunto de leis visando à proteção de interesses transindividuais, o que se dá em paralelo a alterações institucionais, com a consolidação de um novo projeto no interior da instituição, fazendo com que a imagem e atuação do MP fossem profundamente alteradas ao longo dos anos 1980 e 1990 (SILVA, 2001a).

Porém, havendo um papel relevante dos movimentos internos à instituição, Silva (2001a) ressalta que a ideia de defender interesses transindividuais e fiscalizar o poder público vinha de encontro às demandas e aspirações de diversos atores sociais neste contexto. Certamente havia grupos nesse conjunto que não enxergavam o papel do MP como tão central no cumprimento de tais funções, porém diversos atores sociais encontraram na instituição um aliado para consolidação das leis de proteção de interesses metaindividuais, o que aparece de modo marcante no contexto de elaboração do ECA/1990, no qual o MP paulista cumpriu importante função política (SILVA, 2001a).

Nesse contexto, aparece o processo de inserção do princípio de absoluta prioridade da infância na CF/88, que foi fruto de ampla mobilização de movimentos sociais e resultou na redação de duas emendas de iniciativa popular que terminaram aprovadas a partir de acordo de lideranças e transformadas nos artigos 204 e 227 da CF/88. Posteriormente, ainda antes da promulgação da CF/88, foram iniciados trabalhos e mobilizações envolvendo a formulação da legislação complementar para defesa dos direitos da infância, constatada a incompatibilidade do Código de Menores (SILVA, 2001a; ARANTES, 2011).

A partir disso, um grupo de promotores de justiça do MP paulista formula um primeiro documento sistematizando normas gerais, que é apresentado ao Congresso, sendo aberta uma comissão de redação da nova lei. Nesta comissão também estão presentes membros do MP paulista, e é na sede desta instituição que as reuniões da comissão são realizadas, havendo discussão das sugestões enviadas por diversas organizações sociais e movimentos, que recebiam o texto em cada fase de sua redação para discussões. Por fim, o ECA/1990 é aprovado, efetivando a transição da doutrina da situação irregular para a de proteção integral, vigente até o presente – em que pesem as recentes discussões em torno da redução da maioria penal. Tal mudança, para além de consolidar os direitos da infância, coloca os promotores de justiça em posição central para a defesa de tais direitos, posição que anteriormente se encontrava nas mãos dos juízes (SILVA, 2001a).

Desse modo, a consolidação do MP como responsável pela defesa dos direitos da infância, em especial na dimensão transindividual, tem papel relevante nesse contexto em que se estabelece em sua atuação e cultura institucional a posição de defensor da cidadania e representante da sociedade (FRISCHEISEN, 2000; SILVA, 2001; 2001a; SADEK, 2009a). Tal posição, aliada à recém-conquistada independência, agrega-se às funções já anteriormente assumidas de atendimento ao público, chegando ao papel atual que costuma ser cumprido pelos promotores de justiça.

Antes da Constituição de 1988, os promotores de justiça eram responsáveis pela prestação de assistência judiciária aos necessitados nas localidades onde não existissem órgãos competentes para tal. Hoje, os promotores não têm mais o dever de prestar assistência judiciária, mas o atendimento ao público persiste e constitui uma das mais significativas atribuições herdadas por eles, convivendo com as funções de promoção da ação penal, de fiscal da lei nos processos civis e de defesa dos interesses metaindividuais. (SILVA, 2001, p. 131).

Segundo a autora, a função de atendimento ao público seria relevante para a coleta de informações sobre os problemas da localidade. Nesse sentido, sendo o promotor de justiça externo à comunidade, estaria em posição aparentemente neutra, porém detentora de poder, fazendo com que os moradores o busquem para solucionar problemas.

Por isso, os ‘comarcãos’ do interior aprenderam a buscar orientação no gabinete do promotor. Segundo alguns autores, viria dessa prática a expressão *promotor público*, designando o caráter público do trabalho exercido pelo promotor de justiça e consagrando a imagem do Ministério Público como *órgão de proteção aos fracos*. (SILVA, 2001a, p. 85, grifos da autora).

Desse modo, pode-se indicar que o marco da redemocratização é fundamental para a consolidação do MP como responsável pela defesa da cidadania e da sociedade, ainda que tal papel esteja vinculado a características anteriores da instituição. Tal mudança parece ter trazido um interesse dos membros da instituição na ampliação de seu poder e legitimidade social, mas também atendido a demandas de outros grupos da sociedade civil.

Nesse marco, a instituição se configura como sendo representante, ao mesmo tempo, da sociedade civil e do Estado (DAMASCO, 2008). Vanessa Elias de Oliveira (2013), por exemplo, a classifica, juntamente com o Poder Judiciário, como ator governamental que pode participar das fases do processo de políticas públicas. Considera-se o MP como representante do Estado não apenas porque o aparato necessário ao seu funcionamento provém de uma estrutura estatal, mas também porque, sendo a lei a forma de poder típica ao Estado moderno (POGGI, 1981; WEBER, 1994), necessariamente uma instituição com função de zelar pela ordem jurídica estaria representando o poder estatal. Desse modo, entende-se que o MP se configura como espaço de tensionamentos, por assumir o papel de representante da sociedade, ao mesmo tempo em que se encontra vinculado ao Estado, ainda que sendo independente. Assim, discutir-se-á agora a relação entre MP e sociedade civil, que é considerada ponto-chave na compreensão do papel e do discurso existente em torno da instituição.

1.4 Defesa da cidadania, tutela ou captura de interesses?

A partir do divisor de águas que representa a CF/88, o MP passa a ser oficialmente “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Segundo Alexey Choi Caruncho e Márcio Soares Berclaz (2009), tal formulação ampla carrega uma enxurrada de possíveis atribuições, caracterizando acúmulo de funções pelo MP, que se amplifica à medida que novas leis lhe delegam novas funções. Entretanto, vale indicar que a previsão constitucional em nenhum momento coloca o MP como representante da sociedade civil, ainda que a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis certamente o vincule a tal esfera.

Segundo Frischeisen (2000), as leis que organizam a instituição (Lei 75/1993 e Lei 8625/1993) convergem para a defesa do cidadão, emergindo a figura do procurador dos direitos do cidadão, responsável pela defesa de seus direitos constitucionais mediante o poder público e prestadores privados. Vale frisar que a autora é Procuradora Regional da República, traz o entendimento de que o direito tem papel de transformação social e redução das desigualdades e conclama outros operadores do direito a se tornarem intérpretes constitucionais, contribuindo para a promoção da igualdade. Segundo a autora, quando se retira a eficácia das normas constitucionais, perde-se a possibilidade de reivindicação pela sociedade. Tal situação deixaria o cidadão sem perspectivas ou vias institucionais de exigibilidade, fazendo com que se acomodasse à espera da implementação de seus direitos. Tal argumentação corrobora a construção que indica a necessidade de um ente que interfira na efetiva implementação do marco legal vigente (FRISCHEISEN, 2000).

Frischeisen (2000) indica uma preocupação do constituinte em fazer possível a garantia judicial de direitos fundamentais sendo criadas diversas ferramentas e alterado o perfil constitucional do MP. Nesse sentido, aponta que negar a existência de mecanismo de sanção ao poder público pelo descumprimento das diretrizes da Constituição seria o mesmo que negar a validade de tais normas. A autora indica que a efetividade política e jurídica daquilo que chama de ordem social constitucional depende de relação de mão dupla entre Estado e Sociedade Civil, compreendendo o MP como intermediário desta relação.

De todo modo, é inegável que a possibilidade de exigir direitos represente avanço. Sadek (2009, p. 22) entende ser “plausível sustentar que: o MP encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania”. Acredita-se que tal avanço está relacionado à abertura de novas vias de demanda por direitos (TAYLOR, 2007; GAURI; BRINKS, 2008), mas se considera necessário problematizar a atribuição de tamanha gama de poderes nas mãos de uma única instituição.

Considera-se que tal risco se relaciona à assunção da posição de representante da sociedade civil. Estando ela já representada, não seria necessário que representantes de outras entidades da sociedade civil fossem chamados ao debate. No bojo de tal questão se insere o fato de o MP, no nível dos estados e da federação, ter pouca interlocução com a sociedade e não se encontrar sujeito a um efetivo controle externo, o que é pouco plausível, dada a amplitude do poder que possui (KERCHE, 2007). Frischeisen (2000) parece buscar defender-se de tal acusação, indicando que os atos do MP são passíveis de controle externo pelo Judiciário e de controle interno pelas corregedorias. Entretanto, nesse ponto deixa de

lado o que já afirmou, quando indicou que a instituição possui *expertise* e capacidade de atuação no sistema jurídico que a diferencia de outras instituições. Assim, o chamado controle externo seria mais dificilmente empregado pela sociedade civil.

Caruncho e Berclaz (2009), criticam o distanciamento da instituição em relação à sociedade e afirmam ser necessário um planejamento institucional elaborado de modo democrático, seja internamente, seja pela interlocução com a sociedade e suas demandas, com vistas ao real cumprimento do papel previsto na CF/88. Enxergam, porém, como desafio, a distância existente entre MP e sociedade. “O primeiro não conhece a exata dimensão dos anseios e prioridades da segunda; esta, por sua vez, desconhece quase que em absoluto as funções e limitações daquele” (CARUNCHO; BERCLAZ, 2009, p. 3). Os autores defendem que tal interlocução em nome de princípios democráticos, da legitimidade da instituição e da redução dos impactos de suas limitações e deficiências. Percebe-se na compreensão dos autores a ideia de que o MP estaria em posição contrária ao poder público, por vezes alvo de sua ação, e somente com respaldo na sociedade teria força para atuar.

Lembra-se que a posição dos promotores de justiça, em especial nas comarcas de interior, parece favorável ao contato com a comunidade, o que de fato se realiza em diversos casos (SILVA, 2001a). Entretanto, nos postos mais altos da carreira, o contato com a sociedade tende a diminuir, já que a atuação dos procuradores, por exemplo, encontra-se bastante distanciada da população, seja por questões geográficas ou burocráticas (BERCLAZ, 2016). Distante ou não, legitima a atuação do MP a ideia de uma defesa dos interesses da sociedade (SADEK, 2009a; SILVA, 2001a). É possível indicar que, por trás de tal atuação haja um forte imaginário de que o MP esteja representando a sociedade porque esta não é capaz de se representar política e juridicamente. Tal ideia é discutida por Arantes (1999), a partir do conceito de *sociedade civil hipossuficiente*.

O argumento é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Uma sociedade “hipossuficiente” no jargão jurídico. Além disso, frequentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que “alguém” deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. (ARANTES, 1999, p. 96).

Silva (2001a) nos recorda da importância do caráter técnico nessa construção, visto que o domínio de uma linguagem técnica jurídica se faz necessário em um ambiente que se distancia da população, a partir de uma “atmosfera de oficialidade” (SANTOS, 2011). Tal saber técnico representaria a origem do poder dos promotores de justiça e demais operadores de direito, por representar sua fonte de competência jurídica (SILVA, 2001a).

O campo judicial é o espaço social organizado no qual e pelo qual se opera a transformação de um conflito directo (*sic*) entre partes directamente (*sic*) interessadas no debate juridicamente regulado entre profissionais que actuam (*sic*) por procuração e que têm em comum o conhecer e o reconhecer a regra do jogo jurídico[...], as leis escritas e não escritas do campo. (BOURDIEU, 1989, p. 229).

Já a carreira na instituição demarcaria um lugar comum em que os promotores de justiça se posicionam e que os diferencia de outras carreiras da área jurídica. Sendo ingressados por concurso, bem como formados a partir de cursos, atividades e avaliações, os profissionais se inserem em uma cultura institucional, acessando repertório e linguagem comuns àqueles inseridos na carreira. Nesse processo, a especialização estimularia, em especial em grandes comarcas de entrância final, processo de estudo, debate e troca de informações, sendo apoiado, em diversos casos, por órgãos administrativos (SILVA, 2001a), como ocorre no caso paranaense com o Caopcae/Educação e uma série de centros de apoio.

Entretanto, mesmo com o processo de especialização e a atuação dos centros de apoio, que orientam uma política institucional, segue havendo grande campo discricionário na atuação dos promotores de justiça. Vale dizer que uma ampliação na discricionariedade do promotor de justiça, encarregado de controlar a atuação do poder público, necessariamente interfere no campo de discricionariedade do administrador. Nesse cenário, Silva (2001) caracteriza dois tipos ideais, que não representam a atuação de um promotor específico, mas têm como fonte a atuação de promotores de justiça no estado de São Paulo.

Definirei o *promotor de gabinete* como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o *promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais*. [...]

Já o *promotor de fatos*, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, *mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político*. (SILVA, 2001, p. 135-136, grifos nossos).

Assim, se o primeiro tipo de promotor, tendo consciência do papel político do MP, buscava utilizá-lo com cautela, visando caracterizar-se como defensor da lei e da Constituição, respondendo a denúncias e prioridades legais, o segundo tipo assumiria seu papel de ator político, propondo-se a articular e mobilizar a sociedade em que se insere, com vistas a modificar o contexto social à luz dos princípios e regras constitucionais. Nesse sentido, o chamado *promotor de fatos* elegeria prioridades a partir das necessidades sondadas junto à comunidade, buscando dar centralidade a questões que digam respeito a um maior número de pessoas. “Muitas vezes, a partir dos casos individuais atendidos no

gabinete, identifica problemas coletivos e a inexistência de programas governamentais, temas aos quais passa a dar prioridade” (SILVA, 2001, p. 138). A partir daí se estabeleceria um processo de negociação e articulação com os representantes políticos envolvidos na matéria, a partir do uso de procedimentos extrajudiciais ou, em último caso, de ACPs.

Em qualquer dos casos, há certo nível de interferência no campo discricionário do administrador. Todavia, esta seria menor no caso da atuação do tipo ideal do *promotor de fatos*, que privilegia interesses coletivos e vias extrajudiciais negociadas, se aproximando de critérios de isonomia e permitindo certo grau de diálogo com o poder público e com a sociedade civil, com a possibilidade de um processo mais social e politicamente legítimo. “A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das repostas do Poder Judiciário, mas porque o *promotor de fatos* interpreta o seu papel como atividade que *transcende* o sistema de justiça e requer *legitimação* na comunidade” (SILVA, 2001, p. 138, grifos da autora).

Entretanto, a possibilidade de uma atuação legítima somente é possível pela aproximação dos atores do sistema de justiça com a sociedade civil, como indica Flávia Piovesan (2006). A autora defende que o Judiciário se configure como espaço de afirmação de direitos e, para isso, é necessário que a sociedade civil se aproprie dele, por meio de suas associações, organizações e movimentos, ampliando o potencial emancipatório das ferramentas judiciais. Assim, enxerga um caminho de ruptura com a tradição conservadora e formalista do meio jurídico, que somente seria possível pela ampliação dos interlocutores e alargamento do universo das demandas (PIOVESAN, 2006, p. 74). Isso se daria pela postura contestadora dos movimentos e grupos da sociedade civil, mas só seria possível com uma abertura do próprio MP e de outros operadores do direito a novas vozes (SANTOS, 2011).

Assim, se por um lado, a atuação de um *promotor de fatos* privilegia a ação coletiva e o diálogo, por outro, pode gerar o posicionamento do promotor de justiça como representante da sociedade em lugar de outros atores, grupos e movimentos sociais. Também pode haver maior nível de tensionamento com o poder local. Tratam-se de riscos existentes na posição política do MP, que se alargou no bojo da redemocratização do país.

No contexto de **politização crescente da Justiça**, o Ministério Público torna-se um **ator político singular**, pois, **situado na esfera jurídica**, possui a função de defender **interesses de cunho social**. A defesa de interesses metaindividuais e de direitos constitucionais, bem como a fiscalização da administração pública, dá lugar a demandas constantemente dirigidas ao poder público. (SILVA, 2001a, p. 22, grifos nossos).

Adorno (2001, p. 19), quando reflete sobre a autoimagem construída pelo MP após o marco da CF/88, a partir da análise de Silva (2001a), indica tratar-se de uma instituição

que é órgão de Estado, mas que, por outro lado, está “visceralmente vinculada à sociedade”. Nesse sentido, aparece referência a algo anteriormente comentado, a ideia de que os promotores de justiça estariam inseridos em uma “sociedade frágil, desarticulada, debilmente provida de instituições capazes de formalizar e endereçar suas demandas às agências públicas e políticas capazes de processá-las”. Uma breve visita ao sítio eletrônico do MP paranaense permite encontrar pistas que corroboram esta autoimagem, como percebemos em trechos do texto de apresentação da instituição:

Foi a instituição que mais teve projeção da Constituição de 1988, chamada de Carta Cidadão, sendo elevada a um papel de destaque no cenário nacional, e que trava no meio social, um importante diálogo com a população, veiculando as reivindicações mais justas que busca realizar junto aos órgãos públicos e aos órgãos jurisdicionais³⁴.

Percebe-se que, em tal discurso, aparece a indicação de que as demandas viriam da sociedade, porém, a escolha daquelas “mais justas” partiria do MP. As falas dos promotores de justiça coletadas por Silva (2001a, p.101) também corroboraram o imaginário de representação da sociedade.

Uma ideia amplamente defendida por membros do Ministério Público surge de forma vigorosa nas entrevistas: a defesa dos ‘interesses da sociedade’ cabia ‘naturalmente’ ao Ministério Público, pois se apresentava como desdobramento do ‘papel histórico’ que a instituição teria exercido perante as ‘causas sociais’.

Também a fala de um dos promotores entrevistados no marco desta pesquisa parece dialogar de modo claro com esta ideia, aparecendo recorrentemente a compreensão de que o contexto de judicialização em Telêmaco Borba é uma consequência direta das demandas da população (RUSSO, 2016). Nesse sentido, percebe-se que os promotores de justiça se enxergam como sendo os atores no interior do sistema de justiça que se encontram mais próximos dos problemas sociais, conhecendo as carências e necessidades da população. Tal proximidade do promotor de justiça com os habitantes de suas comarcas seria uma das fontes de legitimidade para a atuação da instituição. Os promotores de justiça também indicariam que tal contato com a população teria estimulado a formulação de novas leis, baseadas nas demandas da sociedade (SILVA, 2001a).

Ainda que haja uma diferenciação entre perfis de atuação, Silva (2001a) indica que alguns argumentos são recorrentes nas falas do conjunto de entrevistados, estando o primeiro vinculado a uma perda de legitimidade pelos poderes eleitos e órgãos públicos, e o segundo, a uma incapacidade da sociedade em reagir aos abusos e negligências do poder

34 Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=44>>. Acesso em: 12.09.2016.

público, devido à falta de preparo das organizações da sociedade civil e às desigualdades socioeconômicas. Haveria, porém, diferenças entre a visão dos *promotores de fatos* e os *de gabinete*, sendo que os primeiros enxergariam uma ampliação na consciência dos direitos por parte da população, enquanto os segundos teriam visão mais negativa, em contraposição à condição da sociedade civil em países “desenvolvidos”. Assim, os *promotores de fatos*, que estariam mais habituados a lidar com organizações e movimentos da sociedade civil, tenderiam a maiores questionamentos em relação ao papel de tutela do MP. Ainda assim, é amplamente recorrente o discurso que justifica um MP forte para contrabalancear uma sociedade civil organizada frágil (SILVA, 2001a).

Reforça-se assim o critério de diferenciação da qualificação técnica (BOURDIEU, 1989), imparcialidade e legitimidade da instituição para defesa dos interesses da sociedade, sendo relevante neste quadro a separação do MP do sistema político, o que o tornaria “livre” de corrupção e falta de legitimidade. “Se o poder público não garante a defesa dos interesses comuns, há que existir uma instituição dirigida por uma elite imparcial e com formação insuspeita que defenda os interesses sociais” (SILVA, 2001a, p. 109).

Frischeisen (2000), quando discute a discricionariedade da administração, conclui que o administrador não tem liberdade de deliberar sobre a oportunidade e a conveniência de políticas públicas previstas constitucionalmente, já que isso já teria sido deliberado pelo constituinte e, em certos casos, pelo legislador ordinário. Indica, também, que as dúvidas referentes à margem de discricionariedade existente devem ser dirimidas pelo poder Judiciário, sendo o juiz responsável pelo controle de legitimidade do ato ou da omissão, analisando se tal contraria a finalidade de concretizar ordem social constitucional. Nesse sentido, a autora defende que o judiciário, em especial no nível federal, tornou-se uma “verdadeira válvula de escape para o autoritarismo legislativo e do Executivo Federal” (FRISCHEISEN, 2000, p. 101). Assim, a autora indica que não estaria em questão alguma forma de substituição do poder do Executivo pelo Judiciário ou MP, e sim o cumprimento da Constituição, mostrando uma legitimação da diminuição da autonomia do administrador.

No presente trabalho se entende que o fenômeno da judicialização não consiste em usurpação de poder, por não ser um jogo de soma-zero, e sim refletir um cenário de lutas políticas mais amplas (GAURI; BRINKS, 2008). Entretanto, é importante indicar que a afirmação de que a atuação do MP e do Judiciário seja apenas uma forma de cumprir a Constituição compõe um discurso de legitimação que pode levar a um excessivo ativismo, ou mesmo autoritarismo, mesmo por ser a defesa da Constituição um conceito tão amplo e abstrato. Percebe-se, assim, um discurso que claramente legitima a limitação da

discrecionalidade da administração e amplia a discrecionalidade na atuação dos operadores do direito, apoiado na afirmação de que não se trataria de arbitrariedade, mas de fazer cumprir a Constituição. Frischeisen (2000) também lembra que o MP não necessita de autorização do Judiciário para realizar nenhum dos atos próprios dos procedimentos administrativos que lhe cabe utilizar. Agrega ainda que o Inquérito Civil Público pode servir para negociar mudanças em procedimentos e decisões tomadas pela administração, mesmo que estas não sejam ilegais. Haveria, com base nessa argumentação, margem de interferência no âmbito da eficiência da política, e não apenas de sua constitucionalidade.

Frischeisen (2000, p. 104, grifo nosso) entende que a judicialização de demandas coletivas seria uma “consequência *natural* da positivação pela Constituição dos direitos sociais”. Em outro momento, ainda, afirma ser o fenômeno consequência da constitucionalização agregada à criação de instrumentos processuais e ao não cumprimento dos mesmos direitos pela administração. Trata-se de discurso bastante delicado, vinculado a uma ideia de esvaziamento da política e que tem vindo à tona nos últimos meses, no bojo da crise política em curso.

O fato de tal discurso vir acompanhado de uma visão de processo pedagógico, em que a sociedade aprenderia a tutelar seus interesses (SILVA, 2001a), não diminui o risco de que interesses da referida “elite imparcial” sejam tutelados sob o nome de interesses da sociedade. Tal risco é indicado por Gauri e Brinks (2008), quando falam na possibilidade de que camadas privilegiadas da sociedade “disfarcem” seus interesses particularistas sob a capa de direitos econômicos e sociais. No caso específico do MP brasileiro, pode-se indicar que tal risco apareceria de modo mais proeminente na esfera da defesa dos interesses políticos de determinados grupos, como mostra o cenário recente.

Assim, a atuação dos promotores na defesa dos interesses metaindividuais é marcada por uma ambivalência. Por um lado, independência funcional, competência técnica e atribuições constitucionais podem indicar rigor e imparcialidade na defesa de interesses públicos, coletivos e difusos. Por outro lado, podem significar ausência de critérios claros na defesa dos interesses da sociedade, correndo-se o risco de que esses interesses sejam identificados à revelia dos grupos e segmentos envolvidos em cada situação. (SILVA, 2001a, p. 110).

A autora ainda indica uma visão bastante negativa dos promotores de justiça em relação à política, vista em geral como espaço do conchavo e da concessão, em oposição ao que seria o MP (SILVA, 2001a). Quanto à sociedade, percebe-se uma apropriação de conceitos diversos em relação à mesma.

A ‘sociedade brasileira’, a ‘sociedade civil’, as ‘organizações civis’, as ‘classes populares’, a ‘população’ e o ‘povo’ formam uma categoria abstrata, bastante flexível para moldar-se aos argumentos em jogo. Ora os entrevistados lembram que as conquistas do Ministério Público na Constituinte nasceram de ‘aspirações e demandas da sociedade brasileira’, ora justificam que a tutela dos interesses metaindividuais deve-se à ‘desarticulação da nossa sociedade’ e, outras vezes, invocam a ‘sociedade civil organizada’ a manifestar-se contra mudanças legais que visam alterar as atribuições atuais do MP. A ‘sociedade’ lembrada em cada um desses momentos tem significado distinto [...]. (SILVA, 2001a, p. 106).

Esse uso interessado de diferentes conceitos de sociedade aparece mesmo no caso de promotores de justiça que dão prioridade à articulação com movimentos e organizações da sociedade civil. Tal uso, vinculado à defesa de um papel de tutela da sociedade pela instituição, estaria vinculado a uma vertente do pensamento político brasileiro que propõe a organização da nação e da sociedade com base em um Estado forte e centralizador. Tal vertente nasceria da constatação de que o povo foi incapaz de construir uma nação coesa e que caberia ao Estado tal construção, organizando a sociedade de fora dela (SILVA, 2001a). Ainda se pode identificar a ideia de que o ente estatal mais apto a tutelar os direitos da sociedade seria o MP, em detrimento dos atores eleitos no jogo democrático.

Nesse sentido, a pesquisa realizada por Ela Wiecko Volkmer Castilho e Sadek (2010) juntamente aos procuradores da república que compõem o MPF, indica que 87,5% concorda até certo ponto com a afirmação “A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” (CASTILHO; SADEK, 2010, p. 34), sendo que 24% concorda totalmente com a afirmação.

Mais além, há que se frisar que, por vezes, o uso do conceito de sociedade civil é feito com certo descuido, chegando-se a pensar nela como algum tipo de ente benigno, que sempre atua em um sentido positivo. Desse modo, Silva (2001a) indica não ser a sociedade civil necessariamente um território de mudanças positivas, havendo relações de poder desiguais vinculadas ao acesso a diferentes recursos materiais, culturais e políticos.

De todo modo, cabe indicar que os *promotores de fatos* entrevistados por Silva (2001a) se consideram, até certo ponto, detentores de potencial para incidir em problemas conjunturais e mesmo estruturais. Tal discurso aparece em meio a relatos, críticas e especulações, revelando a convicção de que sua atuação deva contribuir para transformar a sociedade brasileira. Por outro lado, aparece a importância do uso, pela sociedade, dos canais usuais de participação política, em que são definidas as prioridades. Entretanto, ressalta-se que a atuação ao lado de organizações da sociedade civil ajudaria a influenciar prioridades políticas, sendo relevantes ações judiciais envolvendo políticas públicas.

O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de *judicialização de conflitos políticos* e, no sentido inverso, de *politização do sistema judicial*. (ARANTES, 1999, p. 83, grifos do autor).

Assim, ganha centralidade a problemática envolvendo o controle democrático da instituição, conforme já discutido anteriormente (KERCHE, 2007; BERCLAZ, 2010). A pesquisa realizada por Castilho e Sadek (2010) indica que há resistência por parte dos membros da instituição em aceitar que um órgão de controle da instituição seja integrado por representantes da sociedade. 57% dos procuradores da república entrevistados, membros do MPF, consideram que um órgão de controle externo do MP deve ter maioria de integrantes da própria instituição, o que, acredita-se, não constituiria um controle *externo* efetivo. Além disso, 35,5% dos entrevistados consideram que lideranças da sociedade não deveriam compor tal conselho, sendo que há ainda maior resistência em relação à participação de representantes do Legislativo e do Executivo neste órgão.

Em relação à avaliação de sua própria atividade, é interessante indicar que 60% dos procuradores da república consideram que a prestação da justiça melhorou muito com as novas atribuições do MP a partir da CF/88, sendo que o total que considera que houve algum avanço nesse sentido é de 94%. Já em relação a áreas específicas, pode-se indicar que a avaliação mais positiva dos procuradores da república é na área do meio ambiente (55% de avaliações positivas), sendo que na área dos serviços de relevância pública, em que se insere a educação, 33,5% avalia positivamente a incidência da instituição (CASTILHO; SADEK, 2010).

De modo geral, percebe-se uma autoimagem positiva por parte dos procuradores da república em relação à incidência social do MP (CASTILHO; SADEK, 2010). Entretanto, compreende-se que para uma efetiva representação de interesses da sociedade, tal instituição deve necessariamente ampliar seus canais de diálogo com as diferentes instituições e movimentos inseridos nesta. Lopes (2002) comenta sobre a importância de um Judiciário acessível, democrático e mais próximo geograficamente dos centros de poder. Entretanto, questiona se tal configuração não poderia torná-lo mais sujeito às pressões políticas. No caso do MP, também é possível colocar tal conflito em pauta, havendo a possibilidade de uma captura de interesses por grupos poderosos locais.

Mais que isso, há que se pensar que os próprios interesses da instituição poderiam sobrepor-se aos interesses sociais, sendo a ampla autonomia, influência e discricionariedade da instituição usada em favor de seus membros. A nota técnica formulada em 2016 pela

Procuradoria-Geral da República em relação à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241 se apresenta como exemplo interessante de tal questão. Tal documento, sob o disfarce de defesa de interesses da sociedade, demonstra claro interesse corporativo.

Trata-se de parecer que analisa a PEC que congela os gastos públicos em termos de sua constitucionalidade. Entretanto, tal análise não é feita no sentido do cumprimento dos direitos da população, e sim dos interesses dos membros do sistema de justiça. Já no início da análise, indica-se que a inconstitucionalidade da proposta estaria primeiramente baseada no fato de ofender a independência dos poderes Judiciário e Legislativo e a autonomia do MP e outras instituições do sistema de justiça. Tal alegação é justificada, ao longo do documento, com base na ideia de que não há autonomia sem independência financeira, e que um congelamento por tal período de tempo poderia estrangular a instituição.

Na sequência, é indicado que, caso seja superada a alegação de inconstitucionalidade, a proposta seja reformulada visando levar a redistribuição dos saldos positivos de receitas. Tal distribuição, segundo o parecer, deveria ser feita com vistas a beneficiar instituições do Estado, com ênfase no Poder Judiciário, no MP e nas Defensorias Públicas. A justificativa de tal preferência estaria na intenção de evitar o enfraquecimento das funções essenciais à justiça. Ainda, aparece como sugestão de reformulação que se excetuem dos limites despesas ligadas ao combate à corrupção, reajustes salariais de servidores públicos, despesas com inativos e pensionistas, projetos e criação de cargos e despesas de custeio de obras finalizadas. Excetuando-se esta última alínea, nenhuma das exceções parece estar voltada aos direitos fundamentais da população, que foram prejudicados pela aprovação da PEC.

Com efeito, o momento em que a Constituição Cidadã outorgou ao Ministério Público as funções institucionais de defesa ‘da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis’, bem como as funções institucionais de promover, privativamente, a ação penal pública e de exercer o controle externo da atividade policial, reconheceu o Ministério Público como **verdadeira cláusula pétrea**, como entidade protetora dos **direitos fundamentais** e de resguardo da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamento da república. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; PEREIRA, 2016, p. 4-5, grifos dos autores).

Tal argumentação, porém, vai no sentido de indicar que são inconstitucionais as ações que tendam a suprimir ou restringir prerrogativas das instituições do sistema de justiça. Por mais que se indique que a necessidade de tais prerrogativas vai no sentido de favorecer a proteção dos direitos fundamentais, em nenhum momento há referência ao fato de que a PEC 241 poderia estrangular as políticas públicas voltadas à realização de tais

direitos. Fala-se em certo ponto que a atuação das instituições do sistema de justiça tem contribuído para o cumprimento das políticas públicas relacionadas aos direitos previstos na CF/88, mas não há referência à relação de tais políticas com o orçamento público.

É interessante também indicar que, quando se fala nos interesses da população que poderiam ser afetados pela diminuição da autonomia do sistema de justiça, o combate à corrupção aparece em destaque, o que parece dialogar com o contexto atual de grande midiaticização de tais empreitadas. Assim, percebe-se um posicionamento político da instituição a nível federal que busca defender interesses particularistas, no sentido da ampliação de gastos com as instituições do sistema de justiça. Nesse âmbito, vale indicar o trabalho de Luciano Da Ros (2015), que faz uma análise do custo da justiça no Brasil, em uma perspectiva comparativa com diversos outros países para os quais há dados disponíveis. Nesse sentido, a principal constatação é que as despesas brasileiras se mostram bastante elevadas, sejam em valores proporcionais ou absolutos.

Somente considerando-se o Poder Judiciário, temos um orçamento próximo ao do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e acima do PIB de 12 estados considerados individualmente. No cálculo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, que desconsidera o próprio conselho e o STF, chegou-se a uma quantia de 1,3% do PIB e 2,7% do total de gastos de todos os entes federados em 2013 (DA ROS, 2015). Em termos comparativos, o orçamento *per capita* destinado ao Poder Judiciário parece ser o mais alto do hemisfério ocidental, visto que os poucos que apresentam um maior percentual do PIB são países de pequeno porte. Apenas a nível de exemplo, a Argentina apresentava um gasto *per capita* aproximadamente sete vezes menor que o nosso. Mesmo em comparação a países mais ricos, o Brasil se localiza em um estrato superior (DA ROS, 2015).

Quanto ao MP, o autor ressalta que as informações orçamentárias não estão apresentadas no relatório anual do CNMP. Porém, agregando-se dados do MP nas esferas federal e estaduais, chega-se ao equivalente a 0,32% do PIB, o que representa mais do que o gasto com Poder Judiciário na maioria dos países a que se pode comparar. Nesse caso, não há tantas informações comparativas, mas em relação a uma série de países europeus, pode-se constatar distância significativa, com o MP brasileiro destacando-se por altos gastos.

O caso francês [...] proporciona uma comparação interessante, eis que inexistente separação orçamentária entre o Poder Judiciário e o Ministério Público naquele país, sendo que em 2012 o orçamento destinado aos dois órgãos representou 0,14% do PIB do país, proporção quase doze vezes menor do que a de Poder Judiciário e Ministério Público juntos no Brasil. (DA ROS, 2015, p. 7).

Agregando-se as Defensorias Públicas, federal e estaduais, Advocacia-Geral da União, Procuradorias Estaduais e Municipais, chega-se a um custo de 1,8% do PIB para sustentar o Sistema de Justiça, enquanto a média dos países europeus é de 0,33%. Ainda assim, vemos uma argumentação do MP federal que ignora tal questão.

“Fazer melhor, com menos” é plenamente louvável e admirável. Consiste, salvo melhor juízo, em providência fundamentada no princípio constitucional da eficiência (art. 37, “caput”, da Constituição). **Todavia, no caso da PEC 241, há clara extrapolação do limite do razoável: vinte anos** de limitação de gastos consiste em medida grave o suficiente para, dentro das condições sugeridas pela iniciativa legislativa, **minar, corroer, abalar, arruinar, diminuir, engessar**, em especial, o Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça [...] e, nesse alcance, minimizar os direitos fundamentais dos cidadãos. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; PEREIRA, 2016, p. 7, grifos dos autores).

Tal trecho, lido em paralelo com o relatório de Da Ros (2015), dá materialidade à afirmação de que a linguagem da defesa dos direitos pode ser utilizada com vistas a beneficiar interesses particularistas. Afirmar isso não implica ignorar os já comentados avanços efetivados a partir da alteração do perfil do MP ou do papel que vem sendo assumido pelas instituições do sistema de justiça, conforme indica o próprio Da Ros (2015).

Não devemos esquecer, apesar disso, que um enorme esforço foi realizado ao longo do período de transição para a democracia para assegurar um elevado grau de independência ao Poder Judiciário e ao Ministério Público no Brasil, inclusive no que se refere às suas autonomias orçamentárias. E embora isto tenha produzido o efeito extremamente salutar de contribuir para a formação de um Poder Judiciário que é amplamente identificado como um dos melhores da América Latina – com os juízes gozando de sólidas prerrogativas funcionais, os tribunais operando com larga margem de independência, e as decisões judiciais sendo respeitadas inclusive por influentes grupos políticos e econômicos do país – não podemos ignorar que uma certa *path dependence* parece ter sido gerada a partir destes impulsos de fortalecimento institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público do país, hoje talvez atingindo um patamar além do desejável. (DA ROS, 2015, p. 8).

Assim, Da Ros (2015) afirma ser o momento de rever as escolhas orçamentárias que dizem respeito ao sistema de justiça, em especial em um contexto de escolhas delicadas em termos de equilíbrio fiscal. No presente trabalho, toma-se tal questão não apenas para tratar de prioridades financeiras, mas como exemplo material da problemática que se coloca na ideia de representação dos interesses da sociedade, com uma legitimidade maior que a dos poderes eleitos. Tal representação, ainda que relevante, pode pender, conforme debatido, para uma tutela da sociedade, entendida como incapaz de definir seus próprios interesses e prioridade. Por outro lado, conforme ilustra a problemática orçamentária, pode pender para a captura de interesses, com a apropriação de uma linguagem de defesa dos interesses sociais com vistas à defesa de interesses corporativos e particularistas.

Valeria pontuar, ainda, que no caso da defesa do direito à educação, a crítica à “tutela” de interesses pode ser relativizada, visto tratar-se do interesse de crianças, sendo o papel tutelar da instituição nesse sentido uma obrigação atribuída pelo ECA/1990. A discussão sobre aspectos específicos ao direito à educação será trazida no capítulo que segue. Em todo caso, entende-se como relevante problematizar a atuação do MP em relação à sociedade, visando desnaturalizar a concepção de que a instituição possa estar apenas defendendo o cumprimento da Constituição, o que permitiria esvaziar o debate político em torno de sua atuação. Tal esvaziamento deixaria de lado tensionamentos relevantes que existem entre os polos de poder do MP e dos poderes eleitos. Há que se considerar, porém, que a ampliação da discricionariedade em qualquer destes polos acarreta a diminuição no polo oposto, o que carrega consequências em termos de políticas públicas e, portanto, da forma como serão efetivados determinados direitos.

Assim, neste capítulo foi delineado o debate em torno da judicialização da política, sendo problematizados os critérios de legitimidade por trás de tal processo e estabelecido que em tal trabalho se entende a judicialização como processo complexo e que reflete conflitos políticos mais amplos. Nesse sentido, entende-se que a posição do MP em tal cenário está fortemente ligada à compreensão da sociedade civil brasileira como frágil, construção que foi destrinchada a partir de um debate em torno da construção da cidadania no país. Na sequência, foi descrito o processo de institucionalização do MP como hoje se apresenta, sendo problematizada sua posição como representante da sociedade civil, que pode levar à tutela ou mesmo captura de interesses, interferindo com a autonomia dos poderes eleitos e tensionando uma posição que está entre o estado e a sociedade.

Tal discussão é entendida como subsídio para uma compreensão mais crítica da análise empírica trazida no capítulo final, bem como da análise teórica a ser empreendida na sequência. Assim, o capítulo que segue se volta ao direito à educação de modo mais estrito, sendo debatidos o cenário de atendimento, as dimensões teóricas e outras questões envolvidas em processos de exigibilidade do mesmo. Também o papel do MP em tal seara é analisado, principalmente a partir da produção acadêmica existente.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO

A igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais.

Hanna Arendt

O direito à Educação Infantil garantido às crianças de zero a cinco anos é conquista recente³⁵ que se consolida no marco da CF/88, com relevantes contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) e especificações na LDB/1996, bem como as posteriores alterações e emendas feitas a estes textos legais. Não é meramente por um arranjo fortuito que, no mesmo marco em que a Educação Infantil passa a ser considerada parte do direito educacional de todas as crianças, ampliam-se, no Brasil, as estratégias e instrumentos de acesso à justiça, com vistas à efetiva garantia desse e de tantos outros direitos consolidados pela Carta Magna hoje em vigência (SILVA, 2001; RODRIGUES, 2012; SANTOS, 2011).

Isso porque, conforme colocado anteriormente, o marco da CF/88 é um relevante divisor de águas tanto no aspecto da ampliação dos direitos como no aspecto da abertura de caminhos para responsabilização do poder público no caso da não efetivação dos referidos direitos, fazendo com que se trate de um texto constitucional de modo geral coerente e que dá claras indicações de não serem os direitos fundamentais sociais meras normas programáticas, sujeitas à vontade do administrador.

A existência de uma série de previsões de estratégias e instrumentos para exigibilidade dos direitos educacionais garantidos pela CF/88 é o que abre precedente para o fenômeno aqui denominado de judicialização da política educacional (ARANTES, 1999; BARROSO, 2009; SILVEIRA, 2015). A definição da educação como direito público subjetivo é fundamental para compreender tal fenômeno (DUARTE, 2004). Nesse contexto, há um marco de quase universalização do Ensino Fundamental, etapa inicialmente reconhecida como direito público subjetivo. Romualdo Portela de Oliveira (2006) indica que, em um contexto de ampliação do acesso à educação, tendendo à universalização da

35 Em uma esfera internacional, no que Gauri e Brinks (2008) chamam de Terceira onda de democratização ao redor do mundo, mais e mais direitos foram positivados em constituições de diversos países. 165 países teriam constituições escritas, sendo que destes, 116 se referem ao direito à educação, e 95 estabelecem educação gratuita. Os autores ainda destacam que algumas constituições, como as do Brasil e da Indonésia, inclusive incluem padrões de gastos revisáveis judicialmente, o que diz respeito ao mínimo constitucional de investimento nas áreas da saúde e da educação.

educação obrigatória, cresceria a pressão social pela ampliação de vagas em etapas posteriores, anteriormente restritas a parcelas da população. Tal fenômeno não apresenta uma relação de causalidade direta com a ampliação da demanda na Educação Infantil, entretanto, entende-se que à medida que ocorrem avanços na efetivação do direito à educação de modo geral, novas frentes de demanda parecem mais plausíveis.

Há que se lembrar, também, que o contexto de consolidação da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica é o dos anos 1990, a partir da LDB/1996. Ainda que tal lei seja, em partes, fruto de ampla mobilização social, é importante lembrar que foi finalmente aprovada em um contexto de ajuste fiscal e redução do aparato estatal. Tal contexto, em que também se inserem políticas de financiamento que priorizam o Ensino Fundamental e induzem a sua municipalização, leva ao que Gauri e Brinks (2008) chamam de compromissos incompletos no âmbito específico da Educação Infantil, bem como no de diversas políticas sociais.

Em tal contexto, passa-se a concentrar na Educação Infantil um grande volume de demandas da sociedade, partindo do entendimento de que o direito existe, mas não se encontra efetivado. Tal pressão social pode vir à tona por diversas vias, entre elas, por meio do sistema de justiça. É contundente, nesse sentido, o marco de 2005, ano em que o STF, diante desse cenário, estabelece que o entendimento de direito público subjetivo se estende também para a Educação Infantil, caracterizada como elemento do núcleo intangível, referente ao mínimo existencial (TORRES, 2009; RIZZI; XIMENES, 2010).

O simples fato de tal temática ter sido discutida mais de uma vez pelo STF já demonstra que o processo de recorrer ao Judiciário para exigir direitos está em curso no país. De todo modo, cabe indicar que, no caso paranaense, conforme demonstrado por Silveira (2015), há também uma forte incidência nos tribunais estaduais, tendo sido localizadas 138 ações relativas ao direito à Educação Infantil em levantamento realizado junto ao Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), entre 1995 e 2014. Note-se que as primeiras ações versando sobre a matéria aparecem justamente em 2006, já havendo jurisprudência do STF, sendo registrado forte crescimento até o ano final da pesquisa. Outro aspecto relevante levantado pela pesquisa é a maior incidência de ações individuais, sendo que as ações coletivas pleiteando vagas na Educação Infantil representam menos de um décimo do total localizado – ainda que seja a temática com maior incidência de ações coletivas no estado.

Os resultados da pesquisa acima citada indicam para uma jurisprudência aparentemente consolidada, pois em todas as 120 ações individuais pleiteando vagas na Educação Infantil, os recursos dos municípios foram negados, afirmando-se o direito das

crianças, o dever do município e a inaplicabilidade do princípio da reserva do possível no caso de direitos fundamentais, bem como a improcedência de alegações de invasão de competências de outros poderes pelo Judiciário. Já no caso das ações coletivas, percebeu-se um posicionamento não exclusivamente, ainda que majoritariamente, a favor da consolidação do direito à Educação Infantil, sendo negados os recursos dos municípios, apesar de haver exceção, em que foi julgada procedente a alegação que remete à separação de poderes e invasão de competência pelo tribunal de primeira instância (SILVEIRA, 2015).

Há que se frisar, ainda, que tal consolidação de jurisprudência parece não ter impedido que, no início do ano de 2016, algumas ações que demandam vagas na Educação Infantil tenham sido julgadas improcedentes pelo mesmo tribunal, como demonstra pesquisa na seção de jurisprudência do site do TJ-PR³⁶. É interessante indicar que Gauri e Brinks (2008) indicam que uma série de demandas judiciais que têm sucesso tendem a inspirar outros indivíduos ou grupos a entrar com novas ações, fazendo com que o volume de judicialização cresça. Entretanto, à medida que tal volume se amplia, poderia crescer o nível de resistência, havendo mobilização de atores políticos para frustrar os impactos dessas decisões. Tal análise parece dialogar com o contexto recente no estado.

No contexto descrito se destaca a significativa atuação do MP nas ações relativas ao direito educacional das crianças, sendo no caso paranaense o proponente de uma parte das ações pleiteando vagas individualmente, bem como todas que o fizeram coletivamente. Na pesquisa de Silveira (2015) foram identificadas 10 ACPs para ampliação de vagas na etapa, sendo que na presente pesquisa, inserida no projeto de pesquisa mais amplo anteriormente citado, foi encontrado um total de 27 ações deste tipo, todas ingressadas pela instituição. Tal atuação no âmbito estadual se relaciona a uma política institucional, vinculada ao Caopcae/Educação, que vem atuando em função do plano estratégico da instituição, que inclui meta vinculada à ampliação de vagas na Educação Infantil. O projeto estratégico existe desde 2011 e, também no âmbito federal, aparecem indicativos de um olhar recente da instituição à temática, conforme se discutirá na segunda seção deste capítulo.

Percebe-se, portanto, a constituição do MP como um ator político no embate pela garantia dos direitos educacionais das crianças pequenas. Se, por um lado, tal fenômeno beneficia o embate pela consolidação do direito à Educação Infantil, há que se tomar em conta que o posicionamento do MP como ator político pode também trazer efeitos questionáveis, como é o caso do debate em torno do corte etário. Nesse contexto, abordado

36 Disponível em: < <https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 10.04.2016.

pela pesquisa de Silveira (2015) e Katherine Finn Zander (2015), houve uma opção da instituição, por meio do Caopcae/Educação, de desconsiderar pareceres dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação³⁷ e ingressar uma série de ações contrariando a imposição de uma data limite para ingresso no Ensino Fundamental. Tal atuação, que teve eficácia judicial, contrariou pareceres de conselhos especializados e a visão dos movimentos sociais envolvidos nas temáticas do direito à infância e à Educação Infantil.

Tal problemática foi trazida à tona também na entrevista ao secretário municipal de educação de Telêmaco Borba (OLIVEIRA, 2016), mas não será abordada neste trabalho, visto distanciar-se de seu objeto. Por ora, tendo em vista esses e outros questionamentos já levantados, interessa compreender as dimensões teóricas e práticas da discussão em torno do direito à educação e de que forma a instituição se insere nela. Assim, inicia-se o capítulo com a intenção de delinear o cenário de atendimento na Educação Infantil que causa ou, ao menos, serve como justificava à destacada atuação do MP no Brasil e no estado do Paraná. Na sequência, traça-se um breve debate sobre a atuação da instituição na defesa do direito à educação, levantando questões a partir de produção acadêmica existente em tal temática. Em seguida, volta-se a uma discussão mais geral sobre o direito à educação, passando à discussão sobre a tutela deste como interesse transindividual e por vias extrajudiciais. Debate-se a tutela dos interesses transindividuais, buscando apontar para a relevância de tal tipo de pleito, bem como algumas questões e tensionamentos nele envolvidas

2.1 Cenários de atendimento na Educação Infantil

No contexto atual, temos a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, ainda que a parcela usualmente referida como pré-escola tenha se tornado obrigatória a partir da EC 59/2009, enquanto a creche é entendida como direito da criança, ainda que não obrigatória. Tal separação do status legal das duas subetapas é entendida como possível retrocesso em uma compreensão integral da etapa, que remete a um histórico de lutas pela consolidação da mesma como parte do sistema educacional, em que o cuidado e a educação são dimensões indissociáveis (ROSEMBERG, 2009).

Em todo caso, há um cenário de avanço com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

37 Sobre a definição do Conselho Nacional de Educação, ver os pareceres n. 1 e n.7 de 2010 e suas respectivas resoluções. Sobre definições mais atuais sobre esta matéria no estado, ver o parecer CEE/CP N° 12/15.

(Fundeb) em 2007, substituindo a política de fundos anterior que priorizava o Ensino Fundamental. Também pode ser visto como avanço a previsão do PNE 2014-2024 que, além da universalização da pré-escola, indica que se deve chegar a 50% de atendimento na creche até o final da vigência do plano. Entretanto, estando a Educação Infantil nas mãos dos municípios, entende-se que o cumprimento de tal meta está condicionado pela condição de financiamento da etapa nestes entes, entendidos como mais frágeis em termos financeiros.

Nesse sentido, vale recorrer aos dados de monitoramento desta meta trazidos nos relatórios referentes tanto à linha de base para o plano quanto ao primeiro ciclo de monitoramento.

QUADRO 1 – TAXAS DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NO PARANÁ (2004 E 2014)

		2004	2014
BRASIL	Creche	19,2%	33,3%
	Pré-escola	72,1%	89,6%
PARANÁ	Creche	22,2%	39,4%
	Pré-escola	62,8%	87,6%

FONTE: Dired (2015).

Percebe-se que, no contexto geral do país, ainda permanece um grande desafio para o cumprimento da meta do PNE 2014-2024 de universalização da pré-escola e 50% de atendimento na creche. O desafio se torna visível se observarmos que a maior ampliação percentual neste período foi de 4,1 pontos percentuais, entre 2004 e 2005, restando para os anos de 2015 e 2016 uma margem de mais de 10 pontos percentuais. Mais além, segundo os dois documentos, há uma série de desigualdades quando estes dados são esmiuçados a nível de região, sexo, raça, localidade e renda (DIRED, 2015; 2016).

Pode-se indicar que, no ano de 2013, o último da série analisada no primeiro relatório, aparece uma diferença de 16,3% de atendimento na pré-escola entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres. No caso da creche, tal diferença salta para 26,5% (DIRED, 2015). Entretanto, é necessário indicar uma discrepância entre os dados trazidos pelos dois relatórios para o ano de 2013, sendo que no segundo relatório aparece uma distância menor entre ricos e pobres no caso da pré-escola (9,6%) e maior no caso da creche (30,9%) (DIRED, 2016). Tal discrepância dialoga com a crítica de Fúlvia Rosenberg (2015), quando faz a análise dos indicadores referentes à Educação Infantil após as alterações advindas da ampliação da obrigatoriedade. A autora indica que as mudanças legais apontam para uma conceituação mais estrita que associa idade e etapa, o que deveria redirecionar a produção de indicadores. Assim, as variáveis consideradas na produção dos dados a partir do Censo Escolar deveriam ser das faixas etária de zero a três e quatro a cinco e não de creche e pré-

escola, o que não ocorre até o momento. A discrepância existente nos dados gerados por uma mesma instituição para uma mesma finalidade certamente reforça tal crítica.

Vale ainda dizer, a partir do segundo relatório, que a distância entre ricos e pobres parece ter se mantido igual no caso da pré-escola entre 2013 e 2014, ampliando-se no caso da creche. A diferença racial também aparece, ainda que de modo menos marcado, com uma diferença de 3,7% na pré-escola e 8,4% na creche, tendo também se ampliado entre 2013 e 2014. Quanto à comparação entre localização de residência, percebe-se uma defasagem significativamente maior na área rural, com uma lacuna de 5% para pré-escola e de 18,4% para creche, o que diminuiu ao longo dos dois últimos anos analisados (DIRED, 2016).

Já em relação ao aspecto regional, é possível indicar que a Região Norte apresenta as taxas de atendimento mais baixas no início e no final da série histórica, com 67,9% de atendimento em pré-escola em 2013 e apenas 9,2% em creche. Quanto à Região Sul, vale pontuar que há um atendimento de 73,9% em pré-escola, o que se mostra abaixo das Regiões Sudeste e Nordeste em mais de 10%. No âmbito da creche, porém, a região se destaca com seu atendimento de 32% em 2013, bastante acima da maioria das regiões e levemente acima da Região Sudeste (DIRED, 2015).

Percebe-se, observando o Quadro 1, que o padrão paranaense acompanha o da região, com um atendimento de 39,4% na creche e 87,6% na pré-escola em 2014. O estado apresenta taxa de atendimento na creche superior à nacional, porém, menor atendimento na subetapa da pré-escola. Desse modo, considerando-se que a meta de universalização do atendimento tem prazo em 2016, pode-se dizer que dificilmente o Paraná a atingiu, ainda que os dados para os dois últimos anos ainda não se encontrem disponíveis. Quanto à meta referente à creche, permanecem alguns anos para seu cumprimento, e resta um desafio um pouco menos significativo do que no restante do país. Nesse sentido, também é relevante pontuar que o crescimento no número de vagas no estado, entre 2010 e 2015, foi de 33,69% na creche, e de 26,12% na pré-escola, mostrando que vem ocorrendo uma ampliação mais significativa na primeira subetapa (INEP, 2010; 2015).

Quanto à distribuição dos dados de atendimento pelos municípios do estado, pode-se tomar a análise de Silveira e Lusiane Ferreira Gonçalves (2014) para compreender o cenário. As autoras observam um padrão geoespacial nas taxas de atendimento do ano de 2010 para creche e pré-escola ao redor do Paraná, com uma concentração dos municípios de atendimento mais alto nas regiões norte, oeste e noroeste, e dos municípios de atendimento mais baixo na região sul e leste do estado, com exceção apenas de alguns municípios da Região Metropolitana de Curitiba, que apresentam um atendimento em pré-escola acima da

média estadual. Ressaltam ainda que havia seis municípios de pequeno porte sem atendimento de zero a três, bem como cinco municípios com atendimento menor que 2% para a faixa etária. Também eram de pequeno porte os municípios que haviam atingido a meta do PNE 2014-2024 ou estavam próximos disto, (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014).

Vale ressaltar, ainda, que 255 dos 399 municípios do Paraná possuíam menos de 66% de atendimento em 2010, encontrando-se razoavelmente abaixo da média estadual de 73%. Entre estes se encontram três municípios sem matrícula registrada na pré-escola, bem como outros três com menos de 10% de atendimento (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014). Entretanto, é importante indicar que tais dados podem apresentar discrepâncias, visto que municípios sem matrícula na pré-escola possivelmente estão registrando suas vagas de Educação Infantil sob a categoria creche, corroborando mais uma vez a crítica de Rosemberg (2015).

Assim, observa-se um padrão de atendimento desigual na Educação Infantil, seja em uma análise a nível nacional ou estadual. Tais lacunas no atendimento se mostram como uma justificativa para a ação do MP na matéria (PARANÁ, 2011; BRASIL, 2015). Em termos do objeto em questão, será interessante analisar, adiante, se a incidência do MP pela via do TAC se concentra, de fato, na área em que se concentra o baixo atendimento.

À parte disso, compreender tais padrões permite observar que no estado Paraná há desigualdades específicas a nível regional, sendo que possivelmente uma análise por critérios de renda mostraria um cenário distinto. Por ora, porém, o breve cenário fornece exemplo, em contexto específico, que aponta para a compreensão de que há uma defasagem significativa em termos de efetivação do direito à Educação no Brasil, apesar de sua ampla positivação e reconhecimento legal. Em tal cenário se insere a crescente centralidade da temática no âmbito do sistema de justiça, conforme será discutido na seção que segue.

2.2 O Ministério Público como defensor do direito à educação

Em setembro de 2015 foi expedida recomendação pelo Conselho Nacional do Ministério Público, referente à atuação da instituição na garantia à Educação Infantil. Tal documento, após indicar o marco regulatório que torna necessária a atuação do MP nesta matéria, recomenda que haja um esforço dos órgãos administrativos para proporcionar formação e atualização aos promotores de justiça na temática, bem como apoio e fomento à atuação nesta matéria. Aparece também a recomendação para os promotores de justiça com

atuação na área da educação de que direcionem suas ações no sentido do cumprimento das metas no PNE 2014-2024. Por fim, os artigos finais apresentam uma ênfase na temática do atendimento especializado, com a visão de um atendimento inclusivo.

Vale indicar que no último Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, das 10 temáticas abordadas em diferentes eixos, duas se referiam diretamente à educação, sendo a primeira delas sobre indisciplina e atos infracionais no ambiente escolar, e a segunda, sobre o direito à educação de qualidade para todos e todas³⁸. No âmbito federal também se pode destacar a existência do projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc), que tem por objetivo tornar a educação uma prioridade a nível de MPF e dos MPs estaduais, sendo que as principais ações de tal projeto parecem ser a fiscalização das condições de oferta das escolas e instituições. No âmbito estadual é evidente a centralidade do projeto estratégico do Caopcae/Educação nesse sentido. Todos esses elementos são indicativos de um recente e crescente envolvimento da instituição nas temáticas educacionais em geral, com interesse na área da Educação Infantil.

Arantes (2011) considera que o MP possa e deva estar envolvido nas lutas pela efetividade do direito à Educação Infantil no Brasil, indicando, porém, a necessidade de que os representantes da instituição compreendam que sua atuação se insere no âmbito de um processo mais amplo de lutas sociais, com o qual devem estar articulados. Ressalta, nesse sentido, a importância do caráter coletivo das lutas por direitos. Quanto à efetividade institucional da atuação do MP nesse âmbito, considera que passa por questões referentes à formação dos seus representantes, mas também à efetividade das vias judiciais e à estrutura interna da instituição. Nesse sentido, nega a possibilidade de avaliar tal atuação por critérios produtivistas ou tecnocráticos, o que iria contra o próprio desenho do MP.

Especificamente no âmbito da Educação Infantil, considera fundamental que a atuação esteja centrada no acesso à etapa e na busca de qualidade na educação ofertada, indicando haver instrumentos judiciais e extrajudiciais que permitem tal incidência. A escolha dos instrumentos mais efetivos para cada caso não seria aleatória, sendo necessário priorizar instâncias extrajudiciais, bem como avaliar em cada caso se a litigância coletiva ou individual seria mais adequada. No âmbito do acesso, considera fundamental a atenção às desigualdades de classe e étnico-raciais, buscando superá-las. Quanto à luta por qualidade, destaca ser fundamental ter como horizonte a função sociopolítica e pedagógica dessa etapa (ARANTES, 2011).

38 Ver: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Congresso/7congresso/060916_Programacao.pdf>. Acesso em: 19.10.2016.

Braga (2010) analisa a atuação do MP, em especial pela Promotoria de Justiça de Infância e Juventude, como órgão fiscalizador do Estado, na garantia do direito à educação no Estado do Pará, entre 2002 e 2008. A autora enxerga o papel do MP como essencial na real efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela CF/88, entendendo-o como tendo papel mediador entre Estado e sociedade. Entretanto, indica que as ferramentas de exigibilidade de direitos que a instituição possui ainda não alcançaram real eficácia jurídica. A conclusão é que o MP tem atuado na resolução de questões pontuais, abstendo-se de atender demandas coletivas, que poderiam beneficiar um público mais amplo.

A autora ainda indica que há uma parcela da população que busca o MP para atendimento de demandas educacionais. Parte deste grupo se insere entre a população “com poder aquisitivo”, que busca o MP para resolução de conflitos judiciais com instituições privadas, como a retenção de documentos escolares por não quitação de mensalidade. Há, ainda, um “outro público” que em geral é de “baixo poder aquisitivo e busca o MP para matrículas em creches e escolas, transferências, troca de turno dos alunos trabalhadores, reavaliação das avaliações, denúncias de perseguição de diretores, professores, *bullying*, entre outros” (BRAGA, 2010, p. 215). A autora indica, ainda, que no caso da Promotoria de Justiça Constitucional e do Patrimônio Público haveria indicações de uma atuação mais significativa no sentido de apurar denúncias mais amplas, com abertura de Procedimentos Administrativos. Percebe também uma alteração na atuação da instituição nas questões educacionais ao longo do período estudado, pelo fato de a educação haver sido incluída no Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Pará, o que ocorreu em 2008 e poderia indicar novas formas de atuação no futuro.

Damasco (2008) pesquisou a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do MP do Distrito Federal entre os anos de 2001 e 2007, através da análise das recomendações públicas expedidas em tal contexto. Nesse sentido, a autora localizou a existência de três períodos com formatos de atuação distintas. Em um primeiro momento, as recomendações expedidas apresentavam caráter de denúncias mais abrangentes. No segundo momento, aparece a judicialização de diversos conflitos e a expedição de uma série de recomendações. Em tal contexto aparece a constatação de que o caminho judicial é moroso e traz retornos insuficientes. Já em um terceiro momento, há uma reorganização das promotorias de justiça em questão, com retomada de atividades extrajudiciais, uso de TACs, realização de visitas a escolas, entre outras atividades.

Nesse último período ocorreu a continuidade dos promotores de justiça alocados em tal promotoria de justiça, bem como um contato mais próximo com a Secretaria de Educação

do Distrito Federal, sendo que a relação entre estas instituições foi marcada por tensões ao longo dos períodos anteriores. A autora indica que as recomendações expedidas foram, por vezes, compreendidas mais como uma imposição unilateral do que ponte para diálogo interinstitucional. A autora considera que a atuação progressivamente mais envolvida nas questões educacionais representou avanço, por um lado, mas por outro, ingerência por parte do MP na gestão das escolas. No bojo de tal questão, é interessante indicar que a autora entende o MP como órgão que representa tanto o Estado quanto o cidadão, compreensão esta que está carregada de tensionamentos e é compartilhada na presente pesquisa.

Tendo tais questões em vista, a principal conclusão da autora é que a atuação de fiscalização das promotorias de justiça especializadas em educação não é capaz de solucionar os problemas educacionais.

Entretanto, quando as Proeduc fortalecem as demais instâncias de participação coletiva da comunidade escolar – Conselhos Escolares, associações, grêmios – tornam-se um verdadeiro apoio para a garantia de acesso à escola, a permanência nos estudos e a conclusão da Educação Básica em uma instituição pública com qualidade de ensino e gestão democrática. (DAMASCO, 2008, p. 165).

Também no âmbito do MP do Distrito Federal, Arruda Neto (2011) pesquisa o controle social por tal instituição de políticas públicas de gestão democrática. Interessa dizer que, quando classifica o controle das políticas como podendo ser institucional ou social, sendo o primeiro realizado no interior do Estado, e o segundo, pela sociedade, classifica o controle do MP como institucional. Considera-se aqui que tal classificação tem coerência com o desenho institucional do MP, ainda que esteja em desacordo com a construção propalada pelos membros da instituição. O autor parte ainda da ideia de falta de legitimidade e excessiva burocratização na atuação dos poderes eleitos, acarretando deficiências na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, entende que a emergência da atuação por meio do sistema de justiça é necessária à efetivação dos direitos constitucionais, bem como coloca o MP na posição de intermediário entre sociedade e Estado. Nesse cenário, o autor buscou analisar a atuação do MP no controle de políticas públicas referentes à gestão democrática da educação no Distrito Federal.

As conclusões trazidas pelo autor, entretanto, se dão mais no âmbito do funcionamento da instituição e sua administração do que na esfera de resultados ou impactos na sociedade. Assim, indica ser o MP um órgão de controle da Administração Pública, possuindo ferramentas administrativas e judiciais, sendo que as segundas possuem mais visibilidade na atuação e na pesquisa realizada sobre a instituição. Enxerga como obstáculos na esfera administrativa a resistência interna ao controle e à mudança, a falta de

transparência e controle por parte da sociedade e a ineficiência. No âmbito judicial, indica principalmente elementos teóricos como limitadores, como as cláusulas da reserva do possível e da separação dos poderes, teorias de eficácia das normas constitucionais, bem como a característica de passividade judicial. Por fim, traz indicações da necessidade de modernização da administração da instituição, sendo centrais as ideias de transparência, controle da sociedade e *accountability* (ARRUDA NETO, 2011).

Por mais do presente trabalho não seja propositivo, é interessante elencar que as sugestões traçadas pelo trabalho de Arruda Neto (2011), no âmbito da incidência da instituição nas políticas educacionais: desenvolver estratégias de elaboração coletiva para superar a falta de efetividade das práticas do MP na área da gestão educacional; elaborar manual e capacitar promotores de justiça da área da educação; exigir nos concursos de entrada da instituição conhecimentos acerca do que o autor chama de “novos direitos”. Também Arantes (2011) destaca a importância da criação de promotorias de justiça e grupos especializados na defesa do direito à educação.

Pode-se dizer que o trabalho de Silveira e Lusiane Ferreira Gonçalves (2014) levanta questões que em parte dialogam com as conclusões de Arruda Neto (2011) e Arantes (2011), pois as autoras investigam a proteção do direito à Educação Infantil por meio da atuação do Caopcae/Educação, centro de apoio especializado e que atua em torno de objetivo estratégico traçado coletivamente pelo MP paranaense, qual seja, a ampliação do acesso ao direito à Educação Infantil. Nesse sentido, as autoras indicam que a própria inserção de tal questão no plano estratégico institucional já representa avanço, porém se faz necessária uma atuação ampla, com ações desenvolvidas no sentido de orientar, fornecer subsídios e sensibilizar as promotorias de justiça em relação à temática.

Também a própria existência de um centro de apoio especializado aparece como um avanço que, porém, se encontra limitado pelo acúmulo de funções da promotora de justiça responsável, que também encabeça a Promotoria de Educação de Curitiba. O acúmulo de funções também pode mostrar-se um entrave no caso dos promotores de justiça em cidades pequenas do estado, que podem ignorar as demandas educacionais com vistas a atender outras prioridades. Nesse sentido, é relevante o fato de que o Caopcae/Educação não se trate de órgão de execução, cabendo apenas orientar a atividade-fim realizada pelas promotorias de justiça, que ficam sujeitas aos diferentes formatos de atuação e convicções pessoais de cada representante da instituição. Considerando-se tal questão, as autoras indicam que seria mais interessante uma atuação mais ativa de tais promotores de justiça, que deveria ir no sentido de maior envolvimento com a sociedade local (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014).

Castilho (2016), no Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Estado Brasileiro, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, indica a necessidade do comprometimento do MP com a efetivação do direito à educação, que deve ser tido como prioridade. Tal priorização poderia aparecer pela multiplicação de centros de apoio e promotorias de justiça especializadas, bem como por grupos de trabalho e redes entre Ministérios Públicos. Para tal especialização, a autora recomenda que a instituição participe como observadora em grupos e comissões governamentais e da sociedade, como conselhos de educação, fóruns e movimentos sociais.

Por fim, Silveira (2006) investigou de que modo o MP estaria atuando judicial e extrajudicialmente para efetivação do direito à Educação em dois municípios do interior paulista. Nesse sentido, averiguou que em um dos municípios a demanda por vagas na Educação Infantil partiu dos cidadãos como um todo, não apenas pais de crianças ou organizações ou associações, sendo que a visão dos promotores de justiça era de que, não sendo obrigatória a etapa, não haveria obrigatoriedade de oferta por parte do Estado. Insere-se nesse cenário a disputa entre a Secretaria Estadual de Educação e o município em questão, em torno da assunção da oferta de Ensino Fundamental, comprometendo ainda mais o atendimento na Educação Infantil. Nesse município, foi aberto pelo MP um Procedimento Administrativo para monitorar a situação de oferta de vagas na etapa.

No caso do segundo município estudado, tais demandas partiram de associações comunitárias, do Conselho Tutelar e também de pais de crianças que estavam tendo seu acesso negado. A resposta provida pelo MP foi um conjunto de medidas extrajudiciais e a proposição de uma ACP. Nessas medidas havia a preocupação em ampliar o acesso, mas também se discutia a as condições de oferta de ensino.

Em ambos os casos se verificou expansão de vagas anterior à atuação do MP, porém em ritmo lento, possivelmente vinculado a questões orçamentárias. Entretanto, o recorte do trabalho não permitiu averiguar de modo definitivo os resultados da atuação das promotorias de justiça em questão, em especial no âmbito das condições de oferta, que se mostram como questão complexa. Aparece, ainda, a indicação da via extrajudicial como solução mais adequada para a resolução deste tipo de conflito, com possibilidade de diálogo entre a sociedade civil e o MP. Nesse sentido, a autora indica que um trabalho articulado com a sociedade potencializa a atuação dos promotores de justiça, que atuariam sob pauta definida pela sociedade, contando com o apoio desta na pressão junto ao poder público. Tudo isso, porém, se mostra dependente do perfil dos promotores de justiça encarregados, assim como da estrutura física e de pessoal disponível em cada promotoria de justiça.

Desse modo, nota-se que os trabalhos referentes à atuação do MP no direito à educação têm em comum a indicação da necessidade de uma maior interlocução entre MP e sociedade, bem como indicativos de que a atuação das diferentes promotorias de justiça se caracterize de modo distinto de acordo com características objetivas da comarca, assim como opções do próprio promotor de justiça. Tais questões estão relacionadas fortemente com aspectos da instituição discutidos no primeiro capítulo deste trabalho.

Também aparece de modo significativo a indicação do uso de vias coletivas e extrajudiciais como tendo maior incidência. Aparece pontualmente, ainda, a indicação de que seja possível discutir a ampliação do acesso em paralelo com a temática da qualidade. Entende-se que estes elementos se relacionam a dimensões do direito à educação, entendido como direito transindividual público, vinculado à noção de cidadania e que carrega uma série de particularidades. A essas dimensões e a questões envolvidas na judicialização específica de tais direitos se dedica a próxima seção.

2.3 Dimensões do direito à educação

Como é possível perceber a partir dos dados nacionais e estaduais discutidos na primeira seção deste capítulo, por mais que a positivação do direito à Educação Infantil represente um grande avanço, ainda permanece uma série de desafios para sua efetivação (CURY, 1998; SILVEIRA, 2015). Silveira (2015) ainda lembra que o acesso representa apenas um primeiro patamar que, sendo fundamental, não exclui a necessidade de considerar os direitos educacionais à permanência e à qualidade, também previstos legalmente.

No debate relativo aos direitos humanos, também vale considerar as dimensões trazidas por Katarina Tomasevski (2004). A autora indica que o direito à educação, para estar de acordo a critérios de direitos humanos, deve ser acessível a todos, o que pressupõe gratuidade, obrigatoriedade e inclusão. Também deve ser aceitável, remetendo a padrões de qualidade e adaptável, entendendo-se que as instituições devem se adaptar às necessidades e especificidades das crianças. A característica da “asequibilidad”, usualmente traduzida como disponibilidade, remete à liberdade *da* e *na* educação.

Segundo a autora, essa última característica remeteria à dupla dimensão do direito à educação, como direito civil e político (TOMASEVSKI, 2004). Pode-se dizer, também, que as características anteriormente citadas se relacionam ao direito à educação como direito social, que exige provisão de serviços à população. Tal divisão remete à classificação de

Marshall (1967), comentada anteriormente, que compreende que diferentes direitos foram conquistados em processo de luta e conquista com características distintas, ligadas ao contexto de surgimento da demanda em questão.

Marshall (1967) indica que a classificação e a ordem de surgimento se relacionam mais à conformação histórica do que a algum tipo de lógica. Segundo o autor, o elemento civil se relaciona às liberdades individuais. Entre estes, diferencia o direito à justiça, pois seria o caminho de afirmação de todas as outras liberdades. Quanto ao elemento político, Marshall o relaciona com o "direito de participar no exercício do poder político" (MARSHALL, 1967, p. 63) ou eleger representantes para tais funções. O autor relaciona cada um desses elementos a uma instituição central. No caso do elemento civil, identifica os tribunais de justiça. No caso do elemento político, estão o parlamento e conselhos do Governo local. Por fim, resta o elemento social: "O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais" (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Entretanto, ainda que Marshall identifique a educação como direito social de grande centralidade, remete à sua dupla dimensão quando indica que somente pessoas educadas poderiam usufruir de seus direitos civis. Assim, "a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil" (MARSHALL, 1967, p. 73). Frischeisen (2000) concorda com o autor quando entende que as chamadas liberdades negativas não podem realizar-se sem o desenvolvimento das liberdades positivas.

Bobbio (2004) também reconhece os três elementos – civil, político e social – na evolução dos direitos do homem. Entretanto, identifica uma outra evolução, historicamente anterior, que culmina na concepção de direito público subjetivo na era moderna. O autor indica que, inicialmente, nos períodos antigo e medieval, falava-se em deveres do cidadão. Com a ampliação de um ideário individualista, entretanto, passa-se gradualmente a centrar a discussão na questão dos direitos do cidadão, gerando como contrapartida deveres do estado.

Lopes (2002) indica que o direito subjetivo pode ser entendido como um reflexo de deveres impostos a outrem, através de um sistema de responsabilidade que pode ser acionado pelo indivíduo. Trata-se de compreensão que traz um terceiro elemento à discussão de direitos, pois não é apenas um indivíduo que tem direito a algo, sendo esse algo necessariamente provido por alguém. "Daí a importância do disposto no Código Civil: a cada direito corresponde uma ação que o assegura (art. 75)" (LOPES, 2002, p. 128). No caso

da educação, a consagração como direito subjetivo aparece a partir da CF/88, demarcando a exigibilidade judicial deste direito (DUARTE, 2004).

Lopes (2002) concorda com Bobbio (2004) quanto às raízes individualistas da noção de direito subjetivo, estando seu desenvolvimento diretamente conectado ao conceito de direito de propriedade. O conceito de direito subjetivo nasceria, portanto, ao mesmo tempo em que se constitui o individualismo moderno. É por esse motivo que as concepções modernas sobre a questão funcionam quando se trata da relação entre duas partes individuais. “A questão se complica quando se trata de falar de direitos, liberdades para a manutenção da vida em geral, não apenas das trocas individuais” (LOPES, 2002, p. 120).

Quando se pensa o direito à educação, entra em cena uma dimensão social clara, sendo entendido tal direito como de interesse da sociedade em seu desenvolvimento, bem como das camadas mais pobres da sociedade. Segundo Poggi (1981), as questões sociais se tornam políticas a partir da universalização do sufrágio, quando as camadas mais pobres da sociedade passam a ter relevância no jogo político. A exclusão anterior, segundo o autor, legitimaria a concepção de que a pobreza de parte da população é um corolário do progresso geral, construção ideológica destrinchada por Karl Polanyi (2000).

Universalizar o sufrágio, por mais que carregasse intenções de pacificação social, termina trazendo para a esfera política amplas tensões sociais, entrando em jogo novos atores coletivos, em especial os sindicatos, com crescente poder de barganha (POGGI, 1981). Segundo Marshall (1967), é paradigmática a entrada no jogo político de questões coletivas, que se diferenciam da compreensão individualista por trás dos direitos civis. Essa situação termina por impor a necessidade de uma legislação trabalhista que, mais além de garantir direitos a uma população antes desamparada, começa a romper os limites existentes entre direito público e privado (POGGI, 1981).

Marshall (1967) afirma que é o direito trabalhista que abre caminho para a futura ampliação e positivação dos direitos sociais. Assim, ainda que se trate de processo longo e complexo, é a partir do marco dos direitos trabalhistas que se começa a traçar um caminho que culminará no que chamamos de Estado de Bem-Estar Social. Marshall (1967) ainda acrescenta que é o desenvolvimento da educação primária pública no século XIX que constituiria o primeiro passo na direção da consolidação dos direitos sociais no século XX.

Em tal contexto, ainda, emergiria o que Violin (2013) chama de neoprocessualismo, um pressuposto teórico no campo do direito para o presente contexto de judicialização da política. Segundo o autor, o *welfare state* que se seguiu à Segunda Grande Guerra impôs a si mesmo, juridicamente, uma série de deveres, aos quais correspondiam direitos individuais e

coletivos prestacionais. Abramovich e Courtis (2002) também sugerem que a assunção de determinados obrigações constitucionais consistiria em uma forma de autolimitação de discricionariedade em termos de destinação orçamentária.

Frischeisen (2000) chama de ordem social constitucional aquilo que é estruturado pelas constituições do Estado Social de Direito. Nesse contexto, passariam os Estados de atores passivos, que se abstinham de intervir com vistas à manutenção da ordem social, para a posição ativa de intervir para garantia de dados direitos, com vistas a um patamar mínimo de igualdade. Entretanto, conforme indicam Abramovich e Courtis (2002) e Flávio Galdino (2002), a distinção entre direitos sociais e direitos civis e políticos como sendo positivos em oposição a negativos deixa de lado elementos relevantes.

Tais direitos não apresentariam diferenças estruturais, sendo que os chamados direitos positivos também demandam ações negativas, enquanto os direitos ditos negativos demandam intervenções. Tal visão estaria equivocada e baseada em perspectiva naturalista do funcionamento do Estado e de seu aparato, que serviria para justificar o chamado estado mínimo (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002). Sabe-se, porém, que o estado mínimo, com o livre mercado, é proporcionado por amplas intervenções estatais (POLANYI, 2000).

Galdino (2002) também dá indicações no mesmo sentido, com olhar específico aos custos dos direitos. O autor entende todos os direitos positivados como exigíveis e custosos.

Na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captadas junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que os permita. (GALDINO, 2002, p. 258).

Desse modo, o autor transporta a ponderação orçamentária para toda a esfera dos direitos, e não apenas dos direitos sociais ou chamados positivos. Assim, abre a possibilidade para que os custos de todos os direitos sejam avaliados e considerados em uma ponderação que avalie quais deles são de fato prioritários, mais além de uma classificação que legitima os direitos negativos e secundariza os positivos (GALDINO, 2002). Marshall (1967) também já teceu considerações em termos de questões orçamentárias, quando indicou que um Estado dificilmente poderia prever o custo do cumprimento das obrigações que lhe são impostas em um contexto social progressistas. Isso se deveria ao fato de, em tal contexto, haver um constante aumento no padrão esperado dos serviços.

Gauri e Brinks (2008) também indicam que, no caso de demandas relativas a direitos econômicos e sociais, pode ser necessário considerar a infraestrutura pré-existente. Haveria, segundo os autores, maior demanda judicial por provisão de serviços havendo

capacidade estatal subutilizada. Não sendo este o caso, indicam a possibilidade de ocorrer maior judicialização na esfera da regulação entre cidadão e provedores privados do que da provisão, por tratar-se de caminho com menor resistência. Ou seja, indicam que a litigância se concentra no âmbito da regulação das relações entre os cidadãos e os entes privados. Indicam, portanto, que uma maior quantidade de demandas por provisão estatal direta ocorreria em um Estado mais forte.

Entretanto, nota-se que isso não é preciso em relação ao que ocorre no caso brasileiro. Nesse sentido, outra análise dos autores permite compreender tal discrepância. Segundo Gauri e Brinks (2008), a intensidade e a forma que o processo de judicialização assume tem a ver com capacidades e cálculos estratégicos de diferentes atores. Isso, porém, está inserido em um conjunto de fatores mais estruturais, ligados a variáveis de oferta (condições de sistema de justiça, respostas judiciais prováveis), demanda (característica dos grupos mobilizados em torno de uma questão) e resposta (característica dos alvos do litígio, seu poder de resistência).

No caso em questão, entende-se que no lado da demanda há os pré-requisitos que os autores indicam como necessários para a existência de demandas mais coletivas e voltadas aos mais pobres, pois há mais de uma instituição orientada ao litígio de interesse público, sendo que ao menos uma delas tem amplo financiamento. No campo da oferta, os autores dão ênfase a características legais, como as regras para revisão judicial (centralizado, difuso) e para a representação, bem como os instrumentos previstos (como é o caso das ACPs). Aparecem também características operacionais, ligadas a como o sistema opera de fato (GAURI; BRINKS, 2008).

Assim, a partir da classificação dos autores, pode-se indicar que o problema principal no caso brasileiro possivelmente estaria no âmbito da resposta, já que teoricamente a oferta e a demanda estariam em funcionamento, o que fica claro pelo amplo volume da judicialização da política. Por haver certos fatores relevantes na esfera da oferta e da demanda, o fato de haver falta de capacidade estatal para provisão dos serviços educacionais não parece, à primeira vista, conter o volume de judicialização da educação.

Nesse sentido, os autores indicam que no Brasil, desde 1996 houve centenas de casos de sucesso, majoritariamente individuais, envolvendo demandas de educação e, principalmente, de saúde. É proeminente a temática dos medicamentos não incluídos na lista do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre os casos relativos ao direito à educação, aparecem as problemáticas de inclusão, do acesso à Educação Infantil e do reparo de escolas rurais e urbanas (GAURI; BRINKS, 2008).

A temática dos medicamentos do SUS se mostra ilustrativa de um efeito possível que uma série de ações individuais possam ter em um contexto coletivo, pois diversos dos medicamentos concedidos judicialmente foram incluídos na lista do SUS após serem exigidos judicialmente. Nesse sentido, a judicialização consistiria em processo que poderia enviar ao governo informações relevantes para revisar as políticas públicas, seu processo de implementação e mecanismos de responsabilização (GAURI; BRINKS, 2008). Tal processo parece estar em curso no caso do município de Araucária, por exemplo, como mostra a análise de Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva (2016a).

Entretanto, são diversos os autores que indicam que a tutela coletiva tende a ter maior influência na esfera das políticas públicas (EPP, 1998; RODRIGUES, 2002; VIOLIN, 2013; FRISCHEISEN, 2000; LOPES, 2002). Mudanças substanciais dificilmente seriam geradas por demandas individuais, apenas sendo possíveis quando se age repetidamente e de modo coordenado (GAURI; BRINKS, 2008). Especialmente, quando se considera a já mencionada dimensão social e coletiva dos direitos à educação, a judicialização por vias coletivas se mostra mais relevante por permitir uma discussão mais ampla em termos de justiça distributiva.

Ora, tipicamente os novos direitos sociais, espalhados pelo texto constitucional, diferem em natureza dos antigos direitos subjetivos. Não se distinguem apenas por serem coletivos, mas por exigirem remédios distintos. Mais ainda, têm uma implicação política inovadora na medida em que permitem a discussão da justiça geral e da justiça redistributiva, para retomarmos a distinção clássica. (LOPES, 2002, p. 127).

Assim, Lopes (2002) indica que os novos direitos sociais só podem ser compreendidos de modo adequado em uma perspectiva social e pública, a partir da ideia de bem comum, fugindo à lógica individual e mesmo corporativista. Coloca-se, portanto, diante do sistema de justiça, a questão da justiça distributiva no país. Tratam-se de instituições que, por sua formação, estão habituadas a mediar disputas em torno de trocas justas ou injustas. Hoje, porém, necessitam colocar-se diante da problemática de uma distribuição justa das vantagens e desvantagens entre os cidadãos.

Segundo o autor, existem diferenças fundamentais entre estes ditos “novos” direitos, que na realidade já se encontram positivados em diversas constituições. Em especial, o fato de que não sejam fruíveis ou realizáveis em uma esfera individual. Ressalta que isso não implica dizer que não possam ser demandados, em alguns casos, como são os direitos subjetivos tradicionais. Entretanto, é sempre necessária uma atuação do Executivo e/ou do Legislativo para sua real eficácia, já que tem caráter geral e público (LOPES, 2002).

Nesse caso, se a cada direito corresponde uma ação que o assegure, fica em aberto quais ações seriam necessárias e a quem caberia a obrigação. Tais questões são enfrentadas com dificuldade, dada a persistência da lógica individualista moderna e a inserção em um modelo social de mercado. Tal contexto traz uma série de dificuldades, em especial em um contexto de carência de meio para a real provisão de determinados serviços.

Cabe questionar quem deverá ser atendido prioritariamente, se aquele que mais necessita ou aquele que soube usar instrumentos jurídicos ao seu favor. O autor questiona a plausibilidade de prestar o serviço aos que se utilizam de mecanismos judiciais individuais, quando outros permanecem nas listas de espera (LOPES, 2002). Tal discussão se mostra especialmente pertinente no âmbito do direito à educação. "O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual, porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros" (MARSHALL, 1967, p. 74). Assim, considera-se plausível traçar um debate sobre a tutela de interesses transindividuais de um modo geral e, especificamente, na atuação do MP pela via extrajudicial. Busca-se compreender a relevância da tutela dos interesses sociais em tal lógica, bem como dos tensionamentos que se inserem no bojo de tal processo. Nesse sentido caminha a discussão a seguir.

2.4 A tutela de interesses transindividuais pela via extrajudicial

A dificuldade de consolidar-se uma cultura democrática que perpassasse o uso e apropriação da justiça se encontra, segundo Santos (2011), em primeiro lugar, na distância que existe entre o direito positivo e as práticas sociais que os violam de modo corrente e, em segundo lugar, na constante frustração das expectativas democráticas daqueles que reclamam e reivindicam por um lugar diferente na sociedade.

O autor aponta que o momento em que vivemos, ainda que indique a manutenção e mesmo o acirramento das históricas desigualdades, é também um momento de conscientização da população em relação a essas desigualdades e aos direitos que cabem a cada um e a cada povo ou grupo. Ou seja, por um lado, amplia-se a consciência relativa à igualdade de direitos e, por outro, a consciência da diferenciação dos direitos, que abrem espaço para determinados grupos exigirem seus direitos coletivos (SANTOS, 2011).

A luta jurídico-judicial dos movimentos sociais, além de consolidar um novo caminho para a consecução de seus objetivos, trouxe à tona a ideia de que, para além de uma

demanda efetiva pela atuação dos tribunais, há uma *demanda potencial*, que viria à tona através de reformas processuais no Judiciário que ampliassem sua acessibilidade. Para além disso, haveria ainda o campo da *demanda suprimida*. “É a procura [ou demanda] daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados” (SANTOS, 2011, p. 37). Tratam-se de cidadãos que já tentaram ter acesso ao sistema de justiça, mas que foram intimidados por diversos fatores, ou tiveram suas expectativas frustradas.

A procura suprimida é uma área da sociologia das ausências, isto é, é uma ausência que é socialmente produzida, algo activamente (*sic*) produzido como não existente. A procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares deste e de outros países é *procura suprimida*. (SANTOS, 2011, p. 38, grifo do autor).

É essa procura suprimida que o autor coloca em questão quando fala em revolução democrática, mas, para modificar esse quadro, não bastam reformas processuais, sendo necessárias mudanças na cultura jurídica e judiciária, passando pela formação dos profissionais do direito (SANTOS, 2011) e por uma crescente apropriação da justiça por fatias mais amplas da população. O autor defende que o acesso ampliado à justiça não diz respeito apenas a novos atores acessando algo que já existe, mas indica que o próprio acesso teria potencial de modificar o sistema vigente, num “sistema de transformação recíproca, jurídico-política” (SANTOS, 2011, p. 39).

Nesse contexto, ressalta o fundamental papel da tutela de interesses transindividuais, que demanda mobilização política e, ao mesmo tempo, tem o potencial de ampliar essa mobilização.

Os direitos colectivos (*sic*) são a grande marca de um acesso de qualidade democrática numa sociedade muito desigual. Se não houver direitos colectivos (*sic*), nunca vamos reduzir as enormes desigualdades deste país. E aí coloca-se a questão da formação jurídica e do enfrentamento do poder político. Porque o poder político, ao valorizar os interesses colectivos (*sic*), entra em choque com interesses muito fortes [...]. A mobilização jurídica de cidadania, de direitos colectivos (*sic*), só pode existir se houver mobilização política. (SANTOS, 2007, p. 109).

Assim, Santos (2011) defende que a ampliação do uso de ações coletivas e da legitimidade ativa para esse tipo de ação pode ser uma via democratizadora fundamental para a justiça. Assim, é colocada em questão a dimensão coletiva característica e necessária aos direitos sociais como instrumentos de transformação da sociedade pela via institucional, em um marco de legalidade. A tutela coletiva de direitos permite dar visibilidade não apenas a questões e conflitos usualmente relegados a segundo plano, mas também a sua dimensão de coletividade, elemento fundamental da cidadania. Isso poderia, gradualmente, trazer à

tona as demandas potencial e suprimida (SANTOS, 2011) ou “litigiosidade contida” (VIOLIN, 2013, p. 151) e promover uma gradual mudança de paradigma em termos do acesso à justiça.

Neste trabalho, porém, refere-se a interesses transindividuais, remetendo ao conceito utilizado por Silva (2001a), que engloba tanto a compreensão de direitos coletivos – atribuídos a uma coletividade de pessoas com um vínculo jurídico – quanto a de direitos difusos – referente a um grupo menos determinado de pessoas, sem vínculo jurídico preciso, podendo o vínculo entre elas estar ligado a um fator conjuntural ou ao usufruto de um bem difuso, como o meio ambiente. Inserem-se ainda nesse conceito os direitos individuais homogêneos, que são tutelados coletivamente porque tratam de diversos indivíduos em uma mesma situação, entretanto, têm caráter individual em seus ônus e benefícios (SILVA, 2001a; BRASIL, 1990a).

A autora ainda insere no conjunto de interesses transindividuais outra categoria, que nem sempre é detalhada pelos autores que debatem interesses transindividuais, a do direito público. Nessa terceira categoria estariam interesses com manifestação social mais homogênea e que, em princípio, não entram em conflito com interesses de outros grupos. Tratam-se de direitos com sujeitos indeterminados, indivisíveis e indisponíveis, ou seja, não podem ser usufruídos individualmente nem apropriados pelos sujeitos que são seus titulares. O vínculo entre os titulares desse tipo de direito é abstrato e remoto, inserindo-se nesse conjunto o direito à educação (SILVA, 2001a). Tal compreensão diferenciada atribui ao direito à educação não apenas dimensão transindividual, mas de interesse público, compartilhado por sociedade e Estado.

Conforme já comentado anteriormente, o debate sobre a tutela de interesses transindividuais é fundamental na configuração atual que o MP apresenta, já que, com a emergência de tais interesses em um nível internacional – especialmente vinculado às questões ambientais – surge a preocupação em torno de um ente responsável por defender os direitos transindividuais da população. Não cabe retomar tal questão, mas interessa lembrar que é nesse contexto que emerge a ideia de compromissos de ajustamento das condutas dos entes públicos e privados às legislações que protegem interesses transindividuais. É nesse marco que emerge o instrumento que serve de objeto à presente pesquisa e que dá características peculiares ao sistema de tutela de interesses transindividuais brasileiro.

Segundo Caruncho e Berclaz (2009), o perfil constitucional do MP fez com que a instituição assumisse funções eminentemente voltadas à defesa de interesses coletivos, havendo atuação que prescinde das vias judiciais e incide em um caráter preventivo para

resolução de conflitos sociais. Em todo caso, haveria ainda uma dificuldade por parte da instituição em exercer tal identidade atribuída pelo marco legal recente. Haveria, ainda, uma estrutura administrativa vigente que privilegia o caminho judicial, configurando a instituição em reflexo ao poder Judiciário. “Fato é, entretanto, que o alargamento das funções extraprocessuais é cada vez maior, sendo freqüentes (*sic*), na atualidade, inclusive discussões relacionadas à intervenção ministerial na definição de políticas públicas estatais” (CARUNCHO; BERCLAZ, 2009, p. 7).

Rodrigues (2002) caracteriza o sistema brasileiro de tutela de interesses transindividuais como bastante particular, sendo que agrega aspectos das *class action* norte-americanas a um sistema jurídico romano-germânico. Nesse sentido, destaca algumas criações nacionais, que são específicas do contexto brasileiro: a posição do MP na defesa destes interesses, a existência do inquérito civil público e do TAC. “Embora existam institutos similares em outros ordenamentos, não vislumbramos em nossa pesquisa nenhum preceito normativo que se identifique plenamente com o ajustamento de conduta brasileiro, especialmente quanto à sua extensão e eficácia” (RODRIGUES, 2002, p. 108).

Considera-se que o instrumento do TAC tem características interessantes, por consistir em uma via conciliatória, externa ao sistema judicial, portanto menos morosa e dispendiosa. Além disso, poderia abrir espaço para diálogo entre poder público e MP, bem como outros entes convidados à mesa de negociação.

Conforme detalhado anteriormente, historicamente, o TAC nasce no mesmo contexto social que dá origem à CF/88, em que se buscava adaptar o ordenamento jurídico a uma nova ordem política, bem como a novas necessidades da sociedade. Nesse contexto encontra-se vinculado ao Código de Defesa do Consumidor, de 1990, que altera previsão da LACP, de 1985. Já seu emprego visando garantir direitos fundamentais transindividuais e indisponíveis – do jargão jurídico, direitos que não são patrimoniais – aparece no âmbito do meio ambiente e dos direitos da infância, neste último, regulamentado pelo ECA/1990 (RODRIGUES, 2002; VIOLIN, 2012). “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1990). Tal marco amplia as vias de acesso à justiça quando permite que a conciliação, amplamente usada no caso de direitos disponíveis, favoreça a ampliação dos direitos transindividuais de interesse social (RODRIGUES, 2002).

Como aponta Violin (2013), para efetivo controle das políticas públicas se fazem necessários dados confiáveis sobre o estado presente de concretização do direito

fundamental em questão, bem como das questões orçamentárias envolvidas. Para tanto é necessário ter acesso a informações sobre recursos disponíveis e previsões de execução orçamentárias. Daí a fundamental colaboração do poder público em termos do fornecimento de tais informações, seguindo os princípios de transparência que devem presidir as ações de entes públicos. Por outro lado, a via dialogada permite que o MP considere a real capacidade do poder público em ajustar sua conduta, e em que prazo tal adequação pode ser de fato realizada. Assim, considera-se que o caráter dialogado do TAC, além de mais democrático, possui a potencialidade de ser um instrumento de maior exequibilidade no médio e longo prazo, aliando a exigibilidade do direito à educação com o adequado planejamento orçamentário, respeitando as normas das finanças públicas. Também no discurso de um dos promotores de justiça entrevistados no marco da presente pesquisa, aparecem referências à potencialidade dos TACs e a uma centralidade da atuação extrajudicial, entendida como mais adequada para a tutela de interesses sociais, especialmente de direitos da infância. Tal adequação estaria vinculada uma maior celeridade, considerando o alto volume de congestionamento das vias judiciais (RUSSO, 2016).

Segundo Frischeisen (2000), a lógica judicial, que avalia questões segundo procedência e improcedência, nem sempre dialoga com o processo de formulação e implementação de políticas públicas, que se mostra mais complexo. Nesse sentido, a via extrajudicial se mostraria como caminho interessante para a incidência do MP nas políticas. Tal atuação também possibilitaria a composição de interesses, a partir da negociação com a administração e entes privados que tenham alguma responsabilidade na implantação de políticas públicas. A autora ainda indica as recomendações como mecanismo para uma efetiva realização de direitos, a depender da compreensão que a administração tenha dessa função. Tratar-se-ia de mais um modo de a instituição atuar como canal de mediação de demandas coletivas da sociedade, levando-as até a administração (FRISCHEISEN, 2000).

Outro elemento, que aparece na discussão do âmbito da negociação de tais procedimentos, são recursos como ampla publicização e as audiências públicas, envolvendo tanto aqueles que estão tendo seus direitos violados quanto o restante da comunidade que possa ter um interesse social na efetivação daquele direito ou de outros a ele relacionados (RODRIGUES, 2002; VIOLIN, 2013). A participação do promotor, entendido como *promotor de fatos* (SILVA, 2001), em reuniões de conselhos que debatem temáticas relacionadas, bem como seu amplo envolvimento com a sociedade em que se insere, também contribuiriam grandemente para a composição de um termo que refletisse as demandas da sociedade e pudesse saná-las de modo justo.

Caruncho e Berclaz (2009, p. 9) indicam que a ferramenta da audiência pública é fundamental na interlocução do MP com a sociedade, mas, por vezes, é insuficiente, a depender do problema em questão.

Diante desta dificuldade, é fundamental que o Ministério Público se aproxime da sociedade, aproveitando todos os espaços disponíveis para tanto (reuniões comunitárias, reuniões de conselhos sociais, participação em conferências, atendimento ao público diferenciado). Deve o Agente Ministerial, ainda, criar outros ambientes capazes de propiciar uma verdadeira “busca ativa”, a qual possa permitir a extração das carências e das necessidades sociais, o que poderá ser feito, inclusive, a partir do manejo adequado de estatísticas e pesquisas científicas elaboradas.

Caruncho e Berclaz (2009) apontam como limitação para a atuação extrajudicial de âmbito coletivo, que, segundo os autores, é fundamental ao papel constitucional da instituição o excessivo direcionamento da instituição à esfera judicial, ficando de lado a interlocução permanente com a sociedade. Também agravaria o quadro a quase ausência de programas e definições de prioridades, havendo dificuldade na padronização e sistematização de instrumentos que possam solucionar questões relevantes. A deficiência de planejamento estratégico dificultaria a “definição democrática de *metas* e *indicadores* uniformes em todos os níveis” (CARUNCHO; BERCLAZ, 2009, p. 7, grifos dos autores). Tal situação também impediria uma avaliação mais precisa dos resultados concretos da atuação da instituição.

Berclaz (2010) ainda afirma que muitas administrações superiores retardam demasiadamente o processo de elaboração de seus Planos Gerais de Ação, sendo que outras o fazem sem a efetiva participação dos membros do MP. O autor indica a necessidade de atuação da Corregedoria-Geral em um processo de acompanhamento, orientação e cobrança fiscalizatória com vistas a garantir a implementação do planejamento estratégico. Entretanto, considera que o que ocorre é uma atuação apenas pontual de tal órgão em seu trabalho de fiscalização, que ocorre periodicamente, mas não leva a cabo efetiva orientação ou controle da atuação dos promotores de justiça. O autor também aponta, na atuação deste órgão, para a valorização de uma atuação na resolução de conflitos judiciais individuais, resolvendo problemas pontuais, e não efetivamente relevantes e amplos.

Tais colocações de Berclaz (2010) dialogam com os relatos trazidos a Silveira (2015) pela promotora de justiça responsável pelo Caopcae/Educação. Esta indicaria haver uma diferença entre autonomia funcional e obrigações relacionadas à função, sendo que, no caso de carência de atendimento na Educação Infantil, a obrigação estaria posta pela CF/88. Berclaz (2010) também indica a necessidade de equilíbrio entre independência funcional e

unidade institucional. Nesse sentido, de controle com vistas ao cumprimento de obrigações e manutenção de uma unidade, a sugestão da promotora é a criação de uma ficha funcional em que fosse registrada a atuação ou não atuação em função do projeto estratégico, com cobrança e fiscalização por parte da corregedoria (SILVEIRA, 2015).

Segundo Berclaz, (2010), é no terreno da atuação extrajudicial que a fiscalização e orientação da Corregedoria-Geral deveria se concentrar, considerando-se a efetivação de um necessário planejamento estratégico, elaborado de modo democrático.

[...] torna-se forçoso reconhecer que a atuação que mais carece de planejamento está voltada ao cumprimento das operosas e múltiplas atribuições extrajudiciais, na condição de órgão agente, matéria sobre a qual, aparentemente, reside o maior problema e a necessidade de o Ministério Público atuar e organizar a sistematização de suas ações para fugir da omissão e da inércia não fundamentada que conduzem ao enfraquecimento institucional. (BERCLAZ, 2010, p. 3).

Tal visão de um “enfraquecimento institucional” remete novamente às análises de Silva (2001). Segundo a autora, ainda que os contornos das leis e da Constituição determinem a baliza mais relevante para o trabalho do promotor, resta um espaço razoável para definição de formas de atuar, bem como quais serão as prioridades. “Neste espaço vão operar vários elementos, como suas convicções, experiências advindas das diferentes áreas de especialização e escolhas feitas durante a carreira” (SILVA, 2001, p. 127).

Desse modo, com vistas a uma real análise da atuação dos promotores de justiça no âmbito dos direitos transindividuais, em geral, e os direitos educacionais, em específico, faz-se necessária a análise de contextos específicos, o que será feito no capítulo final deste trabalho. Por ora, vale retomar que neste capítulo foi abordado o cenário de atendimento na Educação Infantil no Brasil e no estado, remetendo a um contexto de amplo reconhecimento legal e uma realidade ainda distante de tais previsões. Em tal cenário, percebe-se um olhar do MP para tal temática, levantando problemáticas que se relacionam às características da instituição, bem como às dimensões específicas do direito à educação. Assim, empreendeu-se uma discussão teórica sobre dimensões do direito à educação, características específicas ao seu processo de judicialização, bem como um debate específico sobre tutela coletiva por vias extrajudiciais. Tudo isso leva à análise do contexto paranaense, que permitirá trazer elementos da realidade que se relacionam a tais questões, a partir do cenário existente de exigibilidade da Educação Infantil pela via do TAC.

3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL PELA VIA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO PARANÁ

*A right is not what someone gives you; it's what no one can take from you*³⁹

Ramsey Clark

Visando-se traçar um cenário dos processos de exigibilidade do direito à Educação Infantil no Paraná, considera-se relevante compreender de que modo o TAC tem se consolidado como estratégia do MP para ampliar o acesso das crianças pequenas à educação. De início, é possível indicar que se trata de cenário significativo, com 37 municípios com TACs, em um universo de 399 municípios no estado. Busca-se compreender, a partir da análise dos TACs, por que tal instrumento vem sendo usado de modo destacado na esfera do direito à Educação Infantil; qual a abordagem da problemática de acesso e quais os mecanismos de cumprimento localizados nos documentos; quais os efeitos aferíveis de tal atuação em termos de efetivação do direito à Educação Infantil.

Entende-se que a análise da distribuição dos TACs em relação à distribuição do atendimento fornece alguns elementos para responder à primeira questão. Quanto à análise do conteúdo dos documentos, o cenário estadual permite aferir padrões, aproximações e distanciamentos entre os instrumentos utilizados em diferentes contextos. Já a análise de efeitos é possível a nível de comparação entre o que é pedido no TAC e o tipo de ampliação de vagas a que se chega ao longo de um período. Por se tratarem, porém, de 37 municípios, não há a intenção de aferir uma relação de causalidade precisa, indicando se o TAC tem relação direta com as mudanças nos padrões de atendimento. Por fim, para uma compreensão mais aprofundada em relação à primeira e à terceira questão, considera-se necessário olhar a uma realidade específica. Assim, o caso de Telêmaco Borba, que se mostra significativo em diversos aspectos, detalhados adiante, será analisado visando compreender fatores relacionados às causas do firmamento do TAC e seus efeitos.

Sendo assim, inicia-se o capítulo com a descrição de alguns caminhos de acesso aos documentos utilizados – considerando-se interlocução estabelecida diretamente com o MP paranaense, em especial com a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (Subplan), bem como o acesso a documentos públicos disponibilizados pela mesma instituição. Buscou-se explicitar possíveis limitações, bem como caminhos metodológicos para futuros pesquisadores. Na sequência, há uma descrição e análise inicial dos documentos obtidos, quais sejam, os TACs que versam sobre a

39 Na tradução livre da autora: “Um direito não é algo que alguém te dá, mas algo que ninguém pode te tirar”.

ampliação de vagas na Educação Infantil firmados no Paraná. Buscou-se compreender que tipo de demanda trazem, seja no âmbito do quantitativo de vagas, seja nas especificações de condições de oferta, passando pelos modos de operacionalização e controle de cumprimento de tal atendimento, o que aparece de modos diferenciados nos diversos documentos encontrados. Nessa seção, buscou-se analisar o modo como a estratégia do TAC vem sendo utilizada para ampliação de vagas na Educação Infantil, assim como compreender que estratégias de exigibilidade aparecem na formulação do documento.

Na sequência, analisam-se tais documentos e certas informações neles encontradas em diálogo com dados municipais, em especial no que se refere às vagas ofertadas em creche e na pré-escola. Por fim, resta a seção em que se analisa o caso de Telêmaco Borba, visando compreender o contexto municipal anterior e posterior ao firmamento dos TACs, assim como compreender quais os fatores explicativos para a ampliação de atendimento ocorrida, tendo em vista o discurso dos diferentes atores.

3.1 Considerações sobre a coleta de dados

As considerações aqui tecidas se mostram relevantes, pois, além de indicarem caminhos possíveis para futuros pesquisadores, deixam claras as limitações do presente levantamento, do qual podem ter ficado de fora casos relevantes, o que somente futuras pesquisas poderão demonstrar. Importam, nesse sentido, as vias utilizadas para ter acesso aos documentos, o que foi facilitado pela inserção em projeto de pesquisa mais amplo, conforme explicitado na introdução deste trabalho. Sendo tal projeto uma continuidade de trabalhos anteriores, o mesmo já se inicia havendo uma interlocução das pesquisadoras, envolvidas na análise do caso paranaense, com o MP desse estado.

Desse modo, o contato com a instituição a partir, principalmente, do Caopcae/Educação e da Promotoria de Educação de Curitiba, permitiu chegar à Subplan, que é o braço administrativo responsável pelo planejamento institucional do MP paranaense. A partir da Subplan foi solicitado acesso aos documentos dos TACs firmados em todos os municípios paranaenses versando sobre o acesso à Educação Infantil, o que foi autorizado após uma série de reuniões e envio de ofícios.

Por fim, em reunião com representantes da Subplan e do Caopcae/Educação, foi repassada a informação de que existiriam 36 TACs em andamento, tendo sido localizados a partir de busca na plataforma do Programa de Registro, Acompanhamento e Organização

das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná (PRO-MP), que também havia permitido localizar 23 ACPs na mesma temática⁴⁰. Tais resultados foram localizados com os seguintes descritores, disponíveis a partir dos filtros disponibilizados na plataforma: “pré-escola”; “EC 59/2009”; “Educação Infantil”; “projeto estratégico 100% creche e pré-escola para todos”; “educação” e “vaga”.

Segundo informado na ocasião da reunião, tal procedimento permitiu levantar os expedientes em aberto até o final de abril de 2016, quando foi realizado o levantamento. Dos resultados encontrados, em poucos casos a peça não se encontrava disponível, o que pode estar relacionado à opção do promotor de justiça por sigilo, bem como demora no procedimento de carregar o documento na plataforma. A segunda hipótese parece corroborada pelos resultados analisados, pois existem diversos casos em que o ano do expediente é bastante posterior ao ano de firmamento do TAC. Por exemplo, no caso do município de Boa Esperança do Iguaçu, temos um TAC firmado no ano de 2011, porém registrado sob o número de expediente “048110000477**2014**02250353”. Desse modo, indica-se a possibilidade da existência de outros TACs firmados que não puderam ser localizados até o presente momento por não terem sido ingressados ao sistema.

Vale indicar que após análise dos documentos fornecidos pela Subplan, considerados os documentos repetidos e municípios possuindo documentos aditivos ao TAC inicial, chegou-se a 34 municípios com TACs firmados para ampliação de vagas na Educação Infantil, bem como 12 municípios com ACPs na mesma matéria. Dos 34, cabe frisar que em Telêmaco Borba foram localizados três termos (um em 2008 e dois em 2013) e um aditivo, enquanto em Xambrê havia um aditamento ao termo originalmente firmado.

Entretanto, tendo sido verificada a existência de um Portal de Transparência do MP-PR, no qual constam também TACs, optou-se por fazer uma nova conferência dos dados, visando localizar outros documentos que houvessem passado despercebidos no levantamento feito por meio da Subplan, bem como averiguar quantos dos TACs existentes se encontram disponíveis ao público. Tal procedimento permitiu averiguar que, de fato, todos os TACs encontrados pela plataforma do PRO-MP podem ser encontrados pelo público em geral através do Portal de Transparência do MP-PR⁴¹, restando excluído apenas

40 Esclarece-se que, por mais que o nome da plataforma indique procedimentos extrajudiciais, aparentemente a mesma também permite acessar as peças das ACPs, ainda que apenas no que diz respeito ao pedido ingressado pelo promotor, sendo que para a decisão se faz necessário acessar os registros existentes no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR), conforme realizado por Silveira (2015) no projeto de pesquisa que antecede o que se encontra em andamento.

41 Acesso a partir de <<http://www.transparencia.mppr.mp.br/>> ATIVIDADE-FIM > Termos de Ajustamento de Conduta Firmados, o que leva à ferramenta de busca, na qual foram selecionados os TACs referentes à área

o caso de Apucarana, em que foi identificada a existência de TAC a partir de expediente de inquérito civil, não estando o TAC disponível em nenhuma das plataformas. Este último TAC foi acessado a partir de contato direto com o promotor de justiça em exercício na referida comarca no início do ano de 2017.

Assim, optando-se por acessar os dados pelo caminho fornecido pelo próprio MP, com o objetivo de chegar a documentos não disponíveis ao público em geral, percebeu-se não haver diferença significativa nesse sentido, restando diferenciado apenas o mecanismo de busca. No caso do PRO-MP, é possível realizar buscas através de descritores, enquanto no Portal de Transparência, as opções de busca são pelo número do documento, comarca, promotoria de justiça, ano, área jurídica tutelada, compromissário ou situação do TAC.

Assim, foi selecionada a área da educação e todos os resultados foram abertos, sendo checado se se trata de TAC na temática pesquisa. Desse modo, excetuando-se a busca por área jurídica tutelada, somente é possível localizar TACs que versam sobre temáticas específicas se já houver dados sobre a existência de tal procedimento. Tal diferença no mecanismo de busca permitiu chegar, a partir do PRO-MP, ao TAC firmado no município de Castro, que aparece na área de Infância e Juventude no Portal de Transparência. Além disso, o acesso a dados a partir do PRO-MP também permitiu conhecer a situação do município de Apucarana, em que não há no sistema o registro de um TAC firmado, porém foi confirmada a existência do procedimento a partir do inquérito civil localizado.

Há que se frisar, por outro lado, que no caso do município de Toledo, a partir da pesquisa no PRO-MP, foi remetido apenas procedimento preparatório que descreve o TAC. Acessando a plataforma do Portal de Transparência, porém, a partir da seleção pela área da educação e abertura de todos os resultados, foi possível localizar o documento contendo o termo na íntegra e posterior aditamento ao mesmo. Tal procedimento de busca permitiu, ainda, agregar aos resultados iniciais outros quatro municípios com TACs referentes ao atendimento na Educação Infantil. Vale frisar que um destes, do município de Santo Inácio, não será considerado na análise dos dados, visto que se refere apenas à não interrupção do atendimento em período de férias, sem referências à ampliação das vagas. Assim, três novos municípios foram adicionados aos resultados iniciais, sendo incluídos na análise de dados que segue: Balsa Nova, Campina Grande do Sul e Mandaguari. Possivelmente estes três novos municípios tiveram seus procedimentos inseridos no sistema após a pesquisa realizada junto à Subplan, encerrada no mês de maio de 2016. A presente análise, portanto, acrescenta

os dados obtidos junto ao Portal de Transparência do MP até o dia 29.06.2016 aos resultados iniciais fornecidos pela Subplan, totalizando 37 municípios com TAC para ampliação de vagas na Educação Infantil no Paraná, sendo um total de 39 TACs, visto que no caso de Telêmaco Borba foram localizados três termos de anos e/ou subetapas distintas.

Importante indicar que o terceiro TAC localizado para este município foi obtido apenas após contato com o promotor de justiça atual, visto já haver sido cumprido o acordado e, portanto, ter sido dada baixa do mesmo no sistema. Tal constatação é relevante por também demonstrar as limitações da via de acesso aos documentos analisados, pois haveria a possibilidade de que outros municípios em que foi cumprido o acordado tenham tido seus TACs retirados do sistema. Entretanto, não havendo outra via de acesso ao conteúdo que interessa a esta pesquisa, será necessário se debruçar sobre os documentos que puderam ser efetivamente localizados.

Quanto ao acesso às informações específicas sobre o caso de Telêmaco Borba, vale indicar que o contato com o promotor de justiça foi possível através de consulta aos dados da promotoria de justiça no site da Supplan⁴², sendo o contato realizado via e-mail. O contato com os outros atores envolvidos no processo neste município também foi possível via e-mail ou telefone, havendo pronta disponibilidade de todos os envolvidos em agendar entrevistas com a pesquisadora. Foram realizadas entrevistas com o promotor de justiça atual, com o secretário municipal de educação que estava finalizando sua gestão e com o presidente do conselho tutelar. A transcrição da entrevista com o promotor de justiça responsável pelo firmamento das peças foi acessada através do projeto de pesquisa em que este trabalho se encontra inserido, tendo sido realizada por Silveira. Vale dizer, ainda, que o acesso aos dados sobre leis e matérias legislativas foi viabilizado através do portal da Câmara Municipal de Telêmaco Borba, que se mostrou bastante acessível ao usuário⁴³.

Quanto aos dados referentes a matrículas, opta-se por trabalhar com o atendimento no ano de 2010 e com números absolutos de matrículas para o restante dos anos, consideradas as limitações no cálculo do atendimento nos anos subsequentes⁴⁴. Já no caso

42 Disponível em: <<http://www2.mp.pr.gov.br/sis/ext/mem/index.html>>.

43 Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/>>.

44 Nesse sentido é fundamental a contribuição de Rosemberg (2015), quando sugere que a fonte dos Censos Demográficos (de 2000 e 2010) é interessante pelo nível de desagregação do dado, permitindo análise a nível municipal e construção dos indicadores por idades das crianças. Por outro lado, os dados de acesso à Educação Infantil dos censos são incompletos, por não incluírem variáveis relacionadas a estabelecimentos, turmas e docentes. Além disso, há no censo de 2010 a inclusão da categoria “classe de alfabetização”, que impossibilita analisar tendências de acesso com rigor conceitual a partir das etapas e subetapas determinadas pelo marco legal vigente. Desse modo, compreende-se a pouca precisão dos dados referentes ao acesso à educação fornecidos pelo Censo Demográfico, sendo necessário tomar deste apenas os dados populacionais. Nesse sentido, compreende-se como ideal associar os dados populacionais por faixa etária, obtidos a partir do censo

dos dados específicos de Telêmaco Borba, optou-se por agregar as vagas de creche e pré-escola no momento de traçar uma série histórica do crescimento de vagas. Tal escolha se deve à constatação de que a Secretaria Municipal de Educação considera, no lançamento desses dados, vagas em creche como aquelas oferecidas em Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), em tempo integral, e vagas em pré-escola como aquelas oferecidas nas escolas em período parcial. Ainda que não se saiba se tal sistemática partiu da gestão atual ou da anterior, acredita-se que a agregação tenha sentido com a análise dos efeitos do TAC de 2008, que solicita de modo indistinto vagas para crianças de zero a cinco anos. Indica-se que tal modo de lançamento contraria as indicações de Rosemberg (2015), além de ser possível indicar diferenças, ainda que pequenas, nas quantidades de matrículas lançadas no censo escolar e aquelas para fins de envio de verbas do Fundeb (INEP, 2009-2016; FNDE, 2009-2016). Desse modo, explicitados os caminhos de acesso aos dados, pode-se seguir à análise propriamente dita, realizada nas próximas seções.

3.2 Cenário da judicialização da Educação Infantil no Paraná por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta

Conforme comentado na introdução do capítulo, há um cenário de ampla judicialização da Educação Infantil no Paraná, seja por meio de ações individuais, ações coletivas ou vias extrajudiciais. Quanto à atuação individual por meio do sistema de justiça, ainda que numerosa e relevante, considera-se que possui efeitos menos amplos em termos de incidência nas políticas públicas para a etapa, exceto em casos muito específicos, como o de Araucária (SILVA, 2016a). Quanto aos mecanismos coletivos, a pesquisa realizada juntamente a Subplan, em paralelo com o levantamento junto aos tribunais estaduais, realizado no marco da pesquisa em que este trabalho se insere, indica que a maior incidência de demandas por ampliação de vagas na Educação Infantil se encontra na via extrajudicial.

de 2010, com os dados de matrícula do censo escolar ajustados segundo os critérios de idade apresentados pela autora, a partir dos microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Entretanto, não sendo possível realizar essa adaptação na presente pesquisa para os 34 municípios analisados, optou-se por tomar como base os dados populacionais do Censo 2010 (IBGE, 2010) em paralelo com os dados de matrícula por etapa do Censo Escolar (INEP, 2010), assumindo-se que tais dados venham, tendencialmente, a estar de acordo com as faixas etárias estipuladas pela LDB/1996. Entretanto, reconhece-se a limitação desta adequação, e indica-se que eventuais distorções nas taxas de atendimento estão vinculadas, possivelmente, às imprecisões existentes entre faixa etária e etapa no envio dos dados ao Inep. Como veremos, exemplos de municípios na análise do Paraná, empreendida no capítulo três, corroboram a existência de tais imprecisões. Da mesma forma, o caso de Telêmaco Borba se mostra como contexto em que o lançamento das matrículas não é feito nessa classificação por faixa etária, conforme compreendido em entrevista ao secretário de educação do município (OLIVEIRA, 2016).

Conforme indicado anteriormente, foram localizados 37 municípios com ao menos um TAC firmado entre prefeitura municipal e a promotoria de justiça. Tais termos são firmados pelos promotores de justiça alocados nas comarcas, sendo relacionados às orientações do Caopcae/Educação, localizado na capital do estado, que vem desenvolvendo projeto estratégico que visa priorizar a temática do acesso à Educação Infantil na atuação da instituição no estado, com vistas ao cumprimento da primeira meta do PNE 2014-2014 (PARANÁ, 2011; BRASIL, 2014). Entretanto, anteriormente à análise dos 37 TACs, traça-se breve retrato geral da atuação do MP paranaense pela via do TAC em temáticas educacionais. A pesquisa realizada a partir do Portal de Transparência do MP-PR permitiu conhecer tal cenário, com um total de 56 municípios com TACs firmados na área da educação, sendo possível destacar as temáticas constantes no quadro a seguir.

QUADRO 2 – TACS RELATIVOS À EDUCAÇÃO POR TEMÁTICA NO PARANÁ

Temática/Pedido	Quantidade
Ampliação de vagas na EI	37
Transporte Escolar	8
Condições de Segurança de Instituições	5
Fundef/Fundeb	4
Verbas	4
Contratação docentes	3
Frequência Escolar	3
Educação Especial	3
Transferência de Estudantes	2
Atendimento integral ou ininterrupto na EI	2
Conselhos	2
Alimentação Escolar	1

FONTE: Organizado a partir do Portal da Transparência do MP-PR.

Vale indicar que, por vezes, duas temáticas apareciam no mesmo documento, como é o caso dos TACs de Campina Grande do Sul e Mandaguari, que começam falando sobre atendimento em tempo integral ou ininterrupto durante o período de férias, porém fazem indicações sobre ampliação de vagas. Além disso, aparecem dois TACs na temática de criação de conselhos estando, porém, ambos localizados no município de Paulo Frontin. O primeiro deles fala da criação de um Conselho de Alimentação Escolar, e o segundo, de um Conselho do Fundeb. Por fim, vale comentar que foram encontrados sete TACs referentes a pedidos individuais, dos quais cinco se encontram concentrados no município de Toledo, que possui também TAC firmado para ampliação de vagas na Educação Infantil. Estes TACs passam por pedidos de transferência de criança para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e controle de frequência da criança pelos pais, o que leva a questionar se o TAC seria o procedimento mais adequado para os fins em questão, seja em termos legais ou de efetividade.

O artigo 211 do ECA/1990, que regulamenta o compromisso de ajustamento de conduta para defesa de direitos da infância, não especifica que tal ferramenta seja apenas para defesa de interesses transindividuais, porém aparece na sequência do artigo que indica os legitimados para defesa de interesses difusos e coletivos da infância⁴⁵. Do mesmo modo, a inserção da regulamentação do TAC na Lei de ACP, a partir da alteração feita pelo Código de Defesa do Consumidor, bem como seu uso geral (RODRIGUES, 2002), posicionam o instrumento como sendo de defesa de interesses transindividuais. Desse modo, ainda que não interesse aos objetivos desta pesquisa aprofundar o caso do município de Toledo e seus TACs para fins de garantia de direitos individuais, vale indicar a peculiaridade da situação.

Retornando aos 39 TACs que de fato interessam aos objetivos desta pesquisa, observa-se que se trata de um número significativo, ainda que pequeno, se considerarmos os 399 municípios do estado e a carência de atendimento existente. De todo modo, entende-se que há influência da atuação do Caopcae/Educação na existência de tais procedimentos. Conforme comentado no início do presente trabalho, o projeto estratégico do MP para garantia do direito à Educação Infantil foi lançado em 2011 e tem como meta o ano de 2016, ainda que seja institucionalmente encerrado em 2018 (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014).

No contexto deste projeto, o Caopcae/Educação enviou às promotorias de justiça um roteiro de atuação e um conjunto de modelos de documentos que servem como base para remeter ofícios e instaurar procedimentos. Entre estes está a portaria de instauração de Procedimento Preparatório, ofícios ao executivo e legislativo municipal, bem como ao conselho tutelar, visando levantar dados sobre o planejamento municipal e a oferta de vagas na Educação Infantil, assim como informar sobre a existência do Procedimento Preparatório, o que possivelmente se caracteriza como forma de pressão sobre a administração. Também foi remetido diagnóstico da localidade, com levantamento da oferta nos municípios e do quantitativo de vagas a serem criadas com vistas à adequação legal.

Além disso, foi enviado modelo de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014), disponível entre os anexos deste trabalho, que

45 Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público;

II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios;

III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária. [...]

Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial

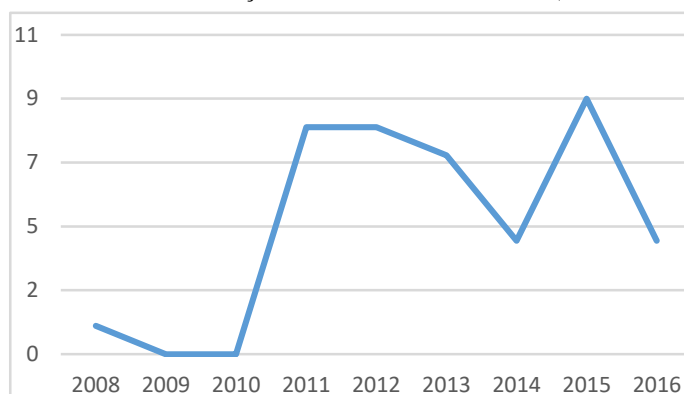
apresenta fundamentação indicando a exigência legal de garantia do direito à Educação Infantil, seguida do pedido de atendimento de todas as crianças de quatro e cinco anos, com atendimento de, no mínimo, toda a demanda manifesta de modo imediato e 25% da demanda absoluta remanescente a cada ano (PARANÁ, 2011). Esse modelo também traz a exigência de envio de documentos comprobatórios pela administração municipal ao MP e sugere formas detalhadas de reorganização dos recursos orçamentários para atendimento à demanda em questão. Segundo Frischeisen (2000), o TAC seria instrumento que permite levar em conta considerações orçamentárias e temporais para a efetivação de dada política pública. Porém, frisa, tal negociação de prazos e questões orçamentárias está vedada de renunciar direitos ou aceitar condutas ilegais, que violem direitos transindividuais.

Quanto à formulação presente na minuta enviada pelo Caopcae/Educação, vale dizer que aparece a exigência de que as peças orçamentárias sejam remetidas para o MP anteriormente à sua aprovação, com vistas a aferir a adequação destas ao firmado no TAC. Aparece também a necessidade de contratação por meio de concurso público de servidores, no caso de não disponibilidade nos quadros do município, assim como a previsão de multa cominatória diária de R\$1.000,00 a ser recolhida ao município pelo prefeito, ainda que tal formulação não deixe claro que uso ou destinação deverá ser dada a tais recursos, parecendo pouco precisa a indicação de pagamento “ao município” (PARANÁ, 2011).

Segundo a LACP, há possibilidade de multa no caso de descumprimento do TAC (BRASIL, 1985). Já segundo o ECA/1990, tais cobranças devem ser revertidas ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do município em questão. Indica-se ainda, que “Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária” (BRASIL, 1990, art. 214). Nesse sentido, é interessante questionar o destino dado a tais verbas, quando da existência do fundo, visto que deixaria de se tratar de dinheiro vinculado às despesas educacionais, podendo ser investido em quaisquer áreas relacionadas à infância.

Como veremos adiante, estas formulações do Caopcae/Educação foram utilizadas completa ou parcialmente pelos promotores de justiça em diversos municípios. Além destes indicativos textuais da incidência da atuação do centro de apoio, há o fato de que apenas um TAC tenha sido firmado anteriormente ao projeto, conforme mostra o gráfico a seguir. Ou seja, parece haver relação entre a atuação extrajudicial dos promotores de justiça paranaenses e a criação do projeto estratégico.

GRÁFICO 1 – TACs FIRMADOS PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL POR ANO (2008 - 2016)



FONTE: Elaborado a partir de Subplan (2016).

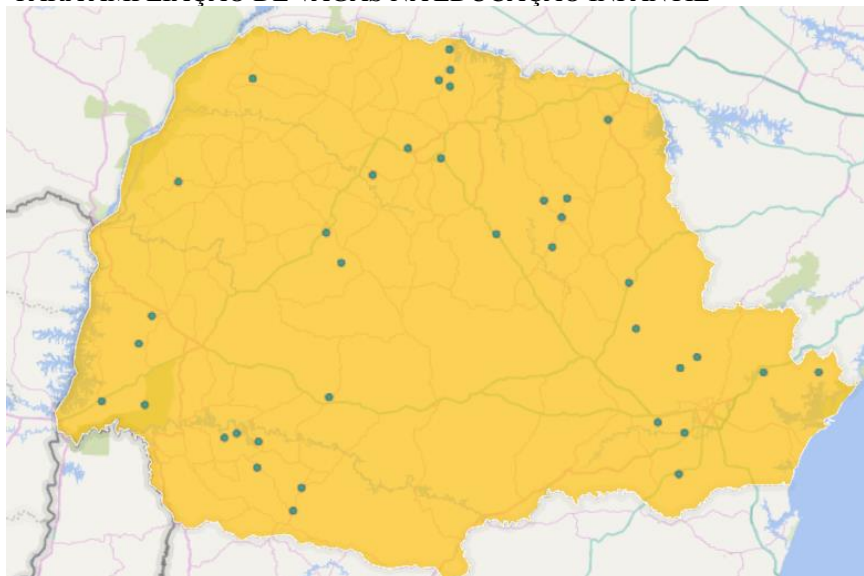
Observando tal gráfico, que apresenta o número de procedimentos firmados ano a ano, pode-se perceber que, excetuando-se procedimento isolado em 2008 – que se refere ao caso de Telêmaco Borba, em que outros TACs foram firmados posteriormente – temos como marco inicial do fenômeno o ano de 2011, coincidindo com o início do projeto estratégico do Caopcae/Educação. Porém, há que se indicar que TACs anteriores possam ter sido retirados do sistema consultado, não sendo possível diferenciar procedimentos ativos daqueles que foram encerrados ou levados à seara judicial, indicando limitação relevante da presente pesquisa, vinculada ao funcionamento do sistema de registro e busca utilizado pelo MP paranaense. Nesse sentido vale lembrar que um dos TACs do município de Telêmaco Borba, do ano de 2013, não apareceu no sistema consultado por ter sido já cumprido no momento de realização da coleta de dados. Entretanto, o TAC de 2008, que já não é mais válido devido à renegociação feita em 2013, permanece disponível.

No caso das ACPs, pode-se indicar que o ano da primeira ação é também 2011, sendo que o ano com maior número de ACPs ingressadas foi 2013, com um total de quatro. Tais evidências apontam para um papel indutor da política institucional, ainda que não se possa esperar uniformidade na atuação dos promotores de justiça, visto que estes possuem independência funcional. Os dois pontos altos do gráfico acima corroboram tal observação, já que se encontram em 2011 e 2012, na sequência do lançamento oficial do projeto, e em 2015, um ano antes de seu término, bem como do prazo para cumprimento da EC 59/2009.

Entretanto, ainda que a distribuição no tempo demonstre incidência do projeto institucional, a distribuição geoespacial dos municípios localizados parece reforçar que a independência funcional dos promotores leva a padrões de atuação distintos nas diversas comarcas, o que parece estar além do poder de influência do Caopcae/Educação. Ainda, os

diferentes padrões podem estar relacionados às reais condições de trabalho em cada comarca, aos padrões de atendimento na etapa ou, ainda, à opção pelo ingresso de ações judiciais individuais ou coletivas em detrimento da via extrajudicial.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM TAC FIRMADO PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL



FONTE: Formulado a partir de PRO-MP (2016).

Assim, conforme mostra a imagem, temos uma concentração dos municípios com TACs firmados para ampliação de vagas na Educação Infantil nas regiões sudoeste, norte e leste, justamente aquelas regiões em que se concentra um padrão de atendimento menos crítico, de modo geral. Assim, a concentração geoespacial dos TACs firmados não parece corresponder ao baixo atendimento existente no estado de modo geral, o que não quer dizer que certos municípios com baixo atendimento não estejam sendo atingidos pelo fenômeno.

Também é possível indicar que a maioria dos municípios com TAC são de pequeno porte populacional, apontando para uma possibilidade de maior incidência do MP nesse tipo de município, o que pode estar relacionado a uma maior capacidade da instituição em pressionar o poder público ao firmamento dos termos. Tal questão será discutida adiante, mas fica em aberto a possibilidade de que municípios de menores portes permitam um tensionamento mais acirrado entre poder público e promotoria de justiça. Observa-se, ainda, que as comarcas de entrância inicial, que não possuem promotorias de justiça especializadas, representam a menor parte dos casos, totalizando apenas sete, em que foram firmados mais tardiamente, sendo que o primeiro caso, de Coronel Vivida, ocorre em 2012.

Assim, se pode indicar que o firmamento dos TACs, ainda que relacionado a possíveis carências de atendimento e demandas da população, não parece possuir uma relação de causalidade direta com o baixo atendimento na etapa. É possível observar essa questão também a partir da tabela abaixo, que mostra o quantitativo de municípios por faixas de atendimento, considerando-se todo o estado e os municípios com TAC firmado.

TABELA 4 – QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS POR FAIXAS DE ATENDIMENTO EM 2010

Faixas de atendimento creche (%)	Quantidade Municípios com TAC	Quantidade Municípios no Paraná	Faixas de atendimento pré-escola (%)	Quantidade Municípios com TAC	Quantidade Municípios no Paraná
0 a 10	8	78	0 a 15	0	14
11 a 20	12	169	16 a 30	1	32
21 a 30	11	99	31 a 50	12	112
31 a 40	4	33	51 a 65	10	97
41 a 50	2	16	66 a 80	3	71
50 a 62	0	4	81 a 94	4	49
			95 a 126	7	24
TOTAL	37			37	

FONTE: Organizado a partir de Silveira e Gonçalves (2014), Inep (2010) e IBGE (2010).

Vale lembrar que juntamente com a minuta do TAC, cada promotor recebeu um diagnóstico de sua localidade, em termos de atendimento na Educação Infantil, o que poderia levar a uma maior atuação na área em municípios com atendimento mais baixo. Porém, percebe-se que apenas um dos 46 municípios com um atendimento igual ou menor que 30% em pré-escola teve um TAC firmado.

Quanto à creche, ainda que os TACs se concentrem nos municípios em faixas de atendimento mais baixas, pode-se indicar que 15 dos 37 TACs foram firmados em municípios com um atendimento acima da média estadual. Não se pretende dizer que tais municípios não tenham demanda por vagas na Educação Infantil e não necessitem ampliação de seu atendimento. Apenas se busca indicar que a incidência dos TACs não parece ser uma consequência da falta de atendimento, porque se fosse esse o caso, a distribuição se apresentaria de modo distinto.

A análise feita separadamente, para os TACs em que foi pedido apenas pré-escola ou apenas creche, parece dar mais um indicativo nessa direção. Vale frisar que o caso de Telêmaco Borba foi inserido nos dois subgrupos, visto que houve em 2013 um TAC para ampliação de vagas em pré-escola e um para vagas em creche.

TABELA 5 – QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS COM TAC ESPECÍFICO PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM PRÉ-ESCOLA POR FAIXAS DE ATENDIMENTO

Faixas de atendimento creche	Quantidade Municípios com TAC	Faixas de atendimento pré-escola	Quantidade Municípios com TAC
0 a 10	4	0 a 15	0
11 a 20	5	16 a 30	1
21 a 30	3	31 a 50	3
31 a 40	2	51 a 65	2
41 a 50	2	66 a 80	2
50 a 62	0	81 a 94	2
		95 a 126	5
TOTAL	16		16

FONTE: Organizado a partir de Inep (2010) e IBGE (2010).

É bastante surpreendente perceber que, entre os municípios com TACs com pedido específico para ampliação de vagas em pré-escola, concentram-se municípios com padrão de atendimento mais alto nessa subetapa e mais baixo na subetapa de creche. Assim, parece pouco responsivo ao diagnóstico das localidades, que os termos firmados tenham sido focados apenas na faixa etária de quatro e cinco anos, enquanto o atendimento de zero a três é secundarizado. Quanto aos municípios com TAC apenas para ampliação de vagas em creche, que são apenas três, é possível indicar que todos têm atendimento acima de 20% na subetapa, sendo que no caso de Balsa Nova temos menos de 50% de atendimento em pré-escola, reforçando o achado indicado na análise da tabela, ainda que no sentido contrário.

Nesse sentido é relevante retomar a reflexão de Berclaz (2010) sobre a necessidade de um equilíbrio entre a independência funcional e a unidade institucional, questão também trazida em outros termos pela promotora de justiça responsável pelo Caopcae/Educação (SILVEIRA, 2015). Segundo Berclaz (2010), constitui-se como problema central na atuação do MP a dependência existente entre a realização dos objetivos institucionais, em especial no âmbito extrajudicial, e o voluntarismo e as decisões subjetivas de cada promotor de justiça. A atuação institucional deveria:

[...] expandir-se pela classe como regra a partir de um complexo de atribuições (objetivo), daí a exigência de que os órgãos de execução, a partir da Corregedoria-Geral, sejam orientados, instados e controlados a desenvolver seus trabalhos de modo a fazer cumprir e respeitar a consciência coletiva institucional objetivamente considerada no planejamento estratégico a ser construído de modo democrático e a partir de dados científicos (estudos, pesquisas, índices e estatísticas) e dos reclames sociais detectados a partir das diversas formas de interlocução e aproximação com a sociedade que precisam ser ocupadas, estimuladas, quando não propriamente criadas. (BERCLAZ, 2010, p. 8).

A despeito de tais considerações, o que se percebe a partir do cenário analisado é uma baixa uniformidade institucional, que se expressa pela distribuição geoespacial e pelos fatores descritos acima. De todo modo, não se pode afirmar que a uniformidade fosse um bom indicativo, já que também poderia demonstrar falta de diálogo dos promotores de justiça com a realidade em que se inserem e que apresenta necessidades específicas. Entretanto, parte-se da constatação de uma atuação desigual na temática ao redor do estado, e que não parece derivar das condições de cada localidade, para empreender uma análise de variáveis institucionais do MP nas comarcas com TAC. Um elemento interessante é a análise dos tipos de comarca em que os TACs foram firmados, em comparação com o número total de comarcas deste tipo no estado, conforme se observa na tabela abaixo.

TABELA 6 – NÚMERO DE TACS E DE COMARCAS NO ESTADO POR TIPO DE ENTRÂNCIA

Tipo de Entrância	Número com TACs	%	Número total de comarcas	%
Entrância Inicial	7	19%	79	56%
Entrância Intermediária	20	54%	47	33,4%
Entrância Final	10	27%	15	10,6%
	37	100%	141	100%

FONTE: Formulado a partir de Subplan (2016).

Percebe-se uma predominância de TACs em comarcas de entrância intermediária, com um número significativo nas entrância final e pequeno nas de entrância inicial. Tal padrão se mostra inverso à distribuição quantitativa de comarcas, que são, em sua maioria, de entrância inicial. Tais dados indicam que possivelmente o firmamento do TAC estaria mais relacionado à condição institucional das promotorias em questão do que às taxas de atendimento na etapa. Isso porque em comarcas de entrância inicial, os promotores concentram as atribuições referentes a todas as áreas, enquanto nas entrâncias intermediárias as dividem com ao menos um promotor e nas de entrância final se concentram em uma área de especialização. Assim, por mais que a maioria dos promotores do estado estejam em comarcas de entrância inicial, aqueles que firmam TACs para ampliação de vagas parecem estar concentrados nas comarcas em que tem um rol menor de atribuições.

Vale dizer, ainda, que a maioria das comarcas no estado inclui mais de um município, sendo um deles a sede da comarca. Dos 37 municípios com TACs, 16 não eram sede de sua comarca, sendo que 290 municípios no estado não são sede de comarca, apontando mais uma vez para um quantitativo e um percentual não necessariamente condizentes ao cenário geral do estado.

TABELA 7 – MUNICÍPIOS COM TAC E NO TOTAL DO ESTADO, SEGUNDO CARACTERÍSTICA DE SER OU NÃO SEDE DE COMARCA

Tipo de Município	Número com TACs	%	Número total de municípios	%
Sede de Comarca	21	56,8%	109	27,3%
Não sede de comarca	16	43,2%	290	72,7%
	37	100%	141	100%

FONTE: Formulado a partir de Subplan (2016).

Assim, a tabela acima parece indicar maiores esforços dos promotores de justiça na cidade em que se encontram alocados, o que parece plausível à sua função de atendimento ao público, visto que maiores demandas chegariam até o promotor de justiça devido à proximidade geográfica com a população. No caso específico de Telêmaco Borba, por exemplo, é possível indicar que o promotor Thiago Gevaerd Cava⁴⁶ (2014) demonstrou interesse em firmar procedimento no município de Embaú, parte da comarca, com vistas à resolução do problema de transporte escolar das crianças da área rural, que por vezes não chegavam à escola. Entretanto, dado o volume de trabalho no município sede da comarca, tal demanda foi secundarizada, não sendo firmado nenhum tipo de procedimento (CAVA, 2014). Tais dados reforçam, mais uma vez, a hipótese explicativa das condições institucionais do MP como influência para o firmamento do TAC, ficando também posta a hipótese do perfil do promotor como elemento relevante.

Vale dizer, ainda, que entre os sete TACs encontrados em comarcas de entrância inicial, três são atribuídos a um mesmo promotor, enquanto estava alocado na comarca de Curiúva. Nesse sentido, se pode destacar que tanto na comarca de Curiúva quanto nas de Campo Mourão, Dois Vizinhos e Porecatu houve firmamento de mais de um TAC por um mesmo promotor, sendo cada um deles em um município diferente da mesma Comarca.

O caso de Curiúva se destaca, por englobar os dois únicos municípios com TAC que não são sede de comarca e estão em uma entrância inicial. Interessante indicar que, nessa comarca, temos três documentos com a mesma formulação, coincidindo a data de firmamento. Tais documentos são bastante similares ao modelo enviado pelo Caopcae/Educação, sendo basicamente idênticos aos TAC formulados em Telêmaco Borba em 2013. Estes TACs se diferenciam dos outros por uma explicação detalhada do processo de cadastramento, bem como indicações de critérios de prioridade até o total cumprimento da demanda, o que também aparece indicado brevemente em outros seis casos fora das comarcas de Curiúva e Telêmaco Borba.

46 Thiago G. Cava é promotor de justiça desde 2009, sendo hoje responsável pela área criminal na comarca de Apucarana. Graduado em direito, com especialização na área criminal, passou pelas comarcas de Ivaiporã, Cantagalo, São Jerônimo da Serra, Telêmaco Borba e Paranaguá, sendo entrevistado nesta última. Apenas atuou na área de infância, juventude e educação em Telêmaco Borba, onde permaneceu por um ano e meio.

- a) prioridade de atendimento de **crianças em situação de risco e aquelas com deficiência**, na forma estabelecida no artigo 98 da Lei nº 8.069/90 encaminhados mediante determinação judicial, pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pelo CRAS/CREAS e independente da colocação em lista de espera. Os encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar e pelo CRAS/CREAS deverão ser devidamente fundamentados, a fim de esclarecer a situação de risco evidenciada, podendo ser solicitado a este órgão complementação das informações se a situação de risco não estiver devidamente fundamentada;
- b) família cuja renda **per capita** seja inferior a $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário mínimo nacional**, considerando prioritárias as famílias que se encontram com período maior na lista de espera de vagas no Município. Para aferição da renda familiar **deverá** ser realizado pela Secretaria de Educação relatório social, bem como **poderão** ser utilizadas as informações constantes do cadastro único, holerites e declaração do empregador, dentre outros;
- c) a criança que se enquadra no item 'b' somente será preterida na situação indicada no item 'a', bem como nas hipóteses em que a criança, **independente de sua renda**, esteja na lista de espera há **mais 01 (um) ano**, sendo que dentre estas deverá ser dada preferência àquelas em que estejam **há mais tempo na lista** e em que **os pais se encontram trabalhando e não existam outros parentes que possam permanecer com as crianças sob seus cuidados** (PARANÁ, 2016, grifos do original).

Assim, o caso de Curiúva parece corroborar a relevância de variáveis institucionais, sendo o único caso de municípios que não são sede de comarca, estando em uma entrância inicial. Em tal contexto, ainda que sejam firmados TACs, estes foram formulados com base em modelos externos e de forma altamente padronizada. Também nos casos de Dois Vizinhos e Porecatu, municípios de uma mesma comarca de entrância intermediária, aparece a exata formulação do modelo enviado pelo centro de apoio nos dois casos, ainda que haja breves referências a indicadores de cada município, como o número de vagas demandado. Somente no caso da comarca de Campo Mourão se pode perceber que o TAC do município sede e o do município de Luziana foram formulados em contextos diferentes, com um conteúdo distinto, ainda que pela mesma promotora.

Em termos de padronização do conteúdo, vale ressaltar que a grande maioria dos TACs possui um início praticamente idêntico e retirado do modelo do Caopcae/Educação, em que são indicadas as considerações legais que levam ao firmamento do TAC, sendo que apenas nos municípios de Campo Mourão, Quitandinha e Santo Antônio da Platina aparecem algumas considerações diferentes, referindo-se ao contexto do município ou a fontes complementares de embasamento. Após a fundamentação inicial do documento, a parte referente às cláusulas tende a diferenciar-se mais, apesar de haver certos padrões, em geral vinculados ao modelo.

Uma padronização relevante e vinculada a este modelo diz respeito à priorização da pré-escola nos termos firmados. Nesse sentido, valeria destacar que o projeto institucional encabeçado por tal centro de apoio não faz distinção, a princípio, entre o atendimento em

creche e pré-escola, sendo o modo como foi divulgado, “Campanha 100% Pré-escola e Creche para Todos”, ilustrativo disto. Entretanto, o modelo de TAC incluído no material encaminhado para os municípios traz formulação que solicita universalização da pré-escola e secundariza a demanda por creche, conforme é possível observar nas cláusulas abaixo:

1. atendimento de todas as crianças de quatro e cinco anos de idade do MUNICÍPIO DE _____, com garantia de acesso e permanência em período integral em pré-escolas, até o início do ano letivo de 2016 [...];
- 1.1) observando, de forma imediata, no mínimo, a demanda manifesta, fato este comprovado através do recebimento, nesta Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, de, aproximadamente, _____ pedidos de vaga em pré-escola, sem atendimento, somente no ano de _____, demonstrando a defasagem na oferta da educação nesta etapa de ensino;
- 1.2) o compromisso acima não exonera o MUNICÍPIO DE _____, em sua obrigação constitucional de ofertamento de vagas em creches para a primeira etapa da Educação Infantil – crianças na faixa etária compreendida entre 0 (zero) a 03 (três) anos de idade, para todas aquelas que manifestarem seu interesse. (PARANÁ, 2011)

Assim, vemos que a orientação do Caopcae/Educação induz à priorização da demanda por pré-escola. É possível observar que 14 dos TACs analisados têm pedidos neste formato, ou seja, dando centralidade à oferta de pré-escola, somente indicando a não exoneração do município em ofertar a creche. Nesse sentido, entende-se que tal priorização, ainda que questionável, mostra-se coerente ao cenário do estado, em que há uma distância maior entre a realidade do atendimento em pré-escola e as metas estabelecidas legalmente, especialmente quando se considera os prazos estabelecidos pelas leis em vigência.

Quanto ao pedido central, para além dos 14 casos citados, observa-se que uma parte significativa dos acordos não diferencia as subetapas (13), havendo uma pequena parcela que diz respeito apenas à creche (dois). Outros seis municípios, ainda, têm acordado o atendimento da demanda absoluta em pré-escola e da demanda manifesta em creche, sendo que três destes especificam o quantitativo existente na lista de espera naquele momento.

Em um nível de maior detalhamento, a análise dos pedidos centrais de cada TAC indica a existência de padrões, no que se refere àqueles trazidos pelo modelo enviado pelo Caopcae/Educação, mas também outros cuja origem é difícil aferir, como a referência, que aparece em cinco TACs, à oferta “integral no que se refere à estrutura, autorização de funcionamento, profissionais, material didático, merenda escola e acomodações” (PARANÁ, 2015). Ainda que tal padronização não decorra do modelo enviado pelo centro de apoio, é possível indicar que o próprio compartilhamento entre promotores dos textos utilizados pode estar relacionado à atuação do Caopcae/Educação. No quadro que segue é possível observar os pedidos centrais de cada TAC localizado.

QUADRO 2 – PEDIDOS CENTRAIS DOS TACS PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL (EI) NO ESTADO DO PARANÁ

TAC / ano	PEDIDO PRÉ ESCOLA / GERAL	VAGAS	PEDIDO CRECHE	VAGAS
Apucarana 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos com garantia de acesso e permanência em tempo integral.	620 + demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	Informação ausente.
Araucária 2015	Providenciar no prazo de 18 meses o atendimento progressivo de 3938 crianças da lista de espera, além da demanda que surgir ao longo do tempo, com atendimento integral no que se refere à estrutura* ⁴⁷ .	3938 + demanda manifesta posterior	Não diferencia.	Incluso.
Balsa Nova 2016	Não há pedido.	No prazo de 60 dias realizar o recadastramento das crianças de 04 meses a 03 anos, com ampla divulgação e envio de notificações aos endereços dos responsáveis por crianças na lista de espera. Recadastramento a cada 6 meses. A partir disso, atendimento de todas as crianças de 4 meses a 3 anos que manifestem interesse. Critérios de prioridade até o atendimento integral.		Demanda manifesta.
Boa Esperança do Iguaçu 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos com garantia de acesso e permanência em tempo integral. Dados imediatos comprovam que está sendo atendido. Implementação anual de 25% da demanda absoluta remanescente.	Demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Campina Grande do Sul 2011	Cancelamento do ato que reduziu o horário de permanência das crianças de 4 e 5. Compromisso de concluir adaptações nos prédios públicos até o mês de julho de 2011 para implementar CMEI em período integral. Compromisso de colocar em funcionamento mais 5 CMEIs, nos meses de março, maio, junho e julho (2).	6 CMEIs	Não diferencia.	Incluso.
Campo Mourão 2014	Adequação gradativa da oferta do ensino na EI mediante o acréscimo de 1200 vagas, correspondendo à lista de espera.	1200	Não diferencia.	Incluso.
Castro 2014	Providenciar no prazo de 18 meses o atendimento progressivo de 1000 crianças sem vaga, seja por meios próprios ou por conveniamento, bem como de demanda que possa surgir no futuro, devendo o atendimento dar-se de forma integral no que se refere à estrutura*.	1000	Não diferencia.	Incluso.
Coronel Vivida 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos, com garantia de acesso e permanência em pré-escolas até o início do ano letivo de 2016. Criação de 120 vagas no primeiro semestre de 2012, com a conclusão do primeiro CMEI.	50 + demanda absoluta	Das 120 vagas a serem criadas, 70 são para creche e 50 para pré-escola. Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 anos que manifestem interesse.	70
Cruzeiro do Iguaçu 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos com garantia de acesso e permanência em tempo integral até o início de 2016, sendo que os dados trazidos pela prefeitura indicam que não há demanda no momento, sendo todas as crianças atendidas e sendo contemplada no planejamento a demanda futura até 2016.	Demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0

⁴⁷*As referências à estrutura aparecem redigidas da seguinte maneira: “[...]estrutura, autorização de funcionamento, profissionais, material didático, merenda escola e acomodações” (PARANÁ, 2015).

Curiúva 2014	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos até o início do ano letivo de 2016 (?) e de toda a demanda manifesta até no máximo o fim de 2014. Para cálculo da demanda manifesta deverá ser feito recadastramento com ampla publicidade, com solicitação de confirmação pelos pais a cada 6 meses, sob pena de perder a posição na lista. Critérios detalhados de prioridade.	Demanda absoluta	Atendimento da demanda manifesta até o fim de 2014. Para cálculo da demanda deverá ser feito recadastramento com ampla publicidade, com solicitação de confirmação pelos pais a cada 6 meses, sob pena de perder a posição na lista.	Demanda manifesta.
Figueira 2014	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos até o início do ano letivo de 2016 (?) e de toda a demanda manifesta até no máximo o fim de 2014. Para cálculo da demanda manifesta deverá ser feito recadastramento com ampla publicidade, com solicitação de confirmação pelos pais a cada 6 meses, sob pena de perder a posição na lista. Critérios detalhados de prioridade.	Demanda absoluta	Atendimento da demanda manifesta até o fim de 2014. Para cálculo da demanda manifesta deverá ser feito recadastramento com ampla publicidade, com solicitação de confirmação pelos pais a cada 6 meses, sob pena de perder a posição na lista.	Demanda manifesta.
Florestópolis 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 483 vagas.	483 + demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Guaraqueçaba 2015	Atendimento a todas as crianças de 4 e 5 anos, com garantia de acesso e permanência em período regular até o início do ano letivo de 2016 e em período integral até o início do ano letivo de 2018.	Demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Itambé 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos com garantia de acesso e permanência em período integral em pré-escola. Abertura de 194 vagas no mínimo e atendimento de 25% da demanda absoluta remanescente anualmente.	194 + demanda absoluta.	Atendimento de todas as crianças que necessitem, de 6 meses a 4 anos incompletos. Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	
Itaperuçu 2015	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 440 vagas.	440 + demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse, havendo lista de espera de 419 vagas.	150
Laranjeiras do Sul 2013	Atendimento da demanda atual e da demanda em perspectiva. Especificação das vagas a serem abertas por turmas e locais.	175 + demanda absoluta	Não diferencia	Incluso.
Loanda 2015	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início do ano letivo de 2015, sendo que todas as que solicitaram vagas estão sendo atendidas (496), fazendo-se necessária campanha de conscientização para atingir total da população (561).	65	Atendimento de todas as crianças de 0 a 3 que manifestarem interesse, havendo demanda manifesta de 382 vagas, sendo 162 já atendidas.	262
Luziana 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade, com garantia de acesso e permanência em período integral, até o início do ano letivo de 2016, observando minimamente as vagas já previstas na LOA e a partir da construção do Proinfância.	Demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Mandaguari 2014	Manutenção do funcionamento das creches e pré-escolas municipais ou subvencionadas de forma ininterrupta em período integral, devendo haver vagas suficientes para atender a demanda municipal.	Demanda manifesta	Não diferencia.	Incluso.
Matelândia 2013	Atendimento, seja por meios próprios ou entidades conveniadas, de todas as 237 crianças na lista de espera, devendo o atendimento dar-se de forma integral no que se refere à estrutura*. Faz indicações dos locais a serem utilizados para abertura de vagas.	237 vagas.	Não diferencia.	Incluso.

Miraselva 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 53 vagas.	53 demanda absoluta	+	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Ortigueira 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos, observando de imediato, no mínimo, a demanda manifesta.	Demanda absoluta		Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Pato Branco 2015	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos até o início do ano letivo, considerando-se a existência de 3 obras em andamento.	Demanda absoluta		Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Piraf do Sul 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos até o início do ano letivo de 2016, havendo demanda manifesta de 58. 30% das vagas devem ser criadas em período integral e destinadas preferencialmente para crianças em condição de vulnerabilidade.	Demanda absoluta		Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Porecatu 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 389 vagas.	389 demanda absoluta	+	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Prado Ferreira 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 149 vagas.	149 demanda absoluta	+	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
Quitandinha 2014	Construção de novas unidades e/ou celebração de novos convênios para atender todas as crianças de 0 a 5 anos, comprometendo-se a manter em funcionamento creches municipais ou subvencionadas de forma ininterrupta, com atendimento integral e fornecendo atendimento no período de férias no estabelecimento ou em colônia de férias, devendo os funcionários usufruírem de férias escalonadas.	Demanda absoluta		Não diferencia.	Incluso.
Rio Branco do Sul 2015	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 até o início de 2016, havendo uma demanda manifesta de 524 vagas. Previsão de abertura de turmas em escola rural, com transporte público gratuito.	524 demanda absoluta.	+	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse, com mínimo de cerca de 272 vagas até o início do ano letivo de 2017.	272
Santo Antônio da Platina 2013	Construção de novas unidades e/ou celebração de novos convênios para atender todas as crianças de 0 a 6 anos, comprometendo-se a manter em funcionamento creches municipais ou subvencionadas de forma ininterrupta, com atendimento integral.	Demanda manifesta		Não diferencia.	Incluso.
São Jorge D'Oeste 2011	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos com garantia de acesso e permanência em tempo integral até o início de 2016, com demanda manifesta de 387 vagas em pré-escola.	387 demanda absoluta	+	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	0
São Miguel do Iguaçu 2015	Atendimento das 100 crianças na lista de espera e de todas as outras que necessitarem de vaga, em período integral, até dia 27 de julho de 2015, seja por meios próprios ou por entidades conveniadas, considerando-se oferta adequada em termos de estrutura*.	100 demanda manifesta posterior	+	Não diferencia.	Incluso.
Sapopema 2014	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos até o início do ano letivo de 2016.	Demanda absoluta		Atendimento de toda a demanda manifesta até no máximo o fim de 2014. Para cálculo da demanda deverá ser feito recadastramento com ampla publicidade, com solicitação de confirmação pelos pais a cada 6 meses, sob pena de perder a posição na	Demanda manifesta

			lista. Critérios detalhados de prioridade.	
Telêmaco Borba 2008	Ampliação do número de vagas até o atendimento pleno, considerando a lista de espera de 1340 vagas, com abertura de no mínimo 200 vagas anuais, mediante abertura de CMEIs e ampliação dos já existentes, havendo critérios fixos de prioridade para atendimento, considerando vulnerabilidade social.	1340 vagas.	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	Incluso.
Telêmaco Borba 2013	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5, com garantia de acesso e permanência em pré-escolas até o início do ano letivo de 2016. Atendimento, até o final do ano de 2014, de todas as crianças na lista de espera a partir de recadastramento previsto no TAC. Prioridade a crianças pobres, em situação de risco ou com deficiência, excetuando-se aquelas a mais de um ano na lista.	Demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	
Telêmaco Borba 2013	Não há pedido.	Realização de recadastramento das crianças de 0 a 3, com ampla publicidade, sendo solicitado aos pais recadastramento a cada 6 meses sob risco de ser retirado da lista. Atendimento de todas as crianças de 0 a 3 que manifestem interesse, com garantia de oferta e permanência. Prioridade a crianças pobres, em situação de risco ou com deficiência, bem como àquelas que não possuem alternativas de cuidado.		Demanda Manifesta
Toledo 2013	Não há pedido.	Adequar a oferta de creche mediante o acréscimo de 1500 vagas, correspondente à fila de espera. Considerando limitações orçamentárias e de planejamento, a adequação será gradativa. Proibição de ultrapassar os 25% do número de alunos relativos às diretrizes do conselho municipal. Exigência de frequência mínima de 60% com risco de perda de vaga.		1500
Vera Cruz do Oeste 2012	Atendimento, seja por meios próprios ou entidades conveniadas, de todas as crianças de 3 a 6 anos de idade de forma integral no que se refere à estrutura*.	Todas as crianças de 3 a 6 anos que necessitem de vagas.	Não diferencia (a partir de 3 anos).	Incluso.
Verê 2012	Atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade, com garantia de acesso e permanência em período integral em pré-escolas, até o início do ano letivo de 2015, sendo a demanda manifesta constatada de 275 vagas.	275 + demanda absoluta	Não exonera o município de atender crianças de 0 a 3 que manifestem interesse.	
Xambrê 2015	Considerando justificativas apresentadas e as obras já em execução, decide pela construção de 4 salas de aula no terreno da atual creche, no prazo de 150 dias, bem como construção de novo refeitório e transformação de refeitório em sala de aula no prazo de 240 dias.	60 vagas.	Não diferencia.	Incluso.

FONTE: Organizado a partir de Pró-MP (2016) e Portal de Transparência MP-PR (2016).

Para além do pedido central, vale indicar que o padrão mais repetido, excetuando-se o embasamento inicial, encontra-se na parte referente às questões orçamentárias, sendo que os TACs de 22 municípios apresentam tal formulação, bastante detalhada e idêntica ao modelo do Caopcae/Educação, que diz respeito à retirada de recursos alocados em áreas não prioritárias ou abertura de créditos orçamentários suplementares ou especiais.

Os recursos necessários à implementação do presente termo de COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA serão obtidos junto ao orçamento destinado à Secretaria Municipal de Educação, se necessário, através do remanejamento dos recursos constantes do orçamento em execução, que poderão ser avocados de áreas não prioritárias e/ou, se necessário, por intermédio da abertura de créditos orçamentários suplementares ou especiais. (PARANÁ, 2014a).

Além disso, aparece o pedido de previsão das verbas necessárias para o cumprimento do acordado nas peças orçamentárias do município, bem como o envio das peças orçamentárias ao MP antes de serem levadas a votação pelo legislativo, formulação esta que aparece em 24 dos casos, também retirada do modelo do Caopcae/Educação. Apenas quatro dos TACs não possuem nenhum tipo de consideração orçamentária. Em meio às considerações sobre alocação de recursos tende a aparecer a necessidade de contratação de servidores pela via do concurso público, o que também aparece de modo padronizado em 22 dos 24 casos que discorrem sobre questões orçamentárias. Tal formulação tem origem na minuta enviada pelo Caopcae/Educação, em que se indica que o município:

[...] deverá promover junto a seus órgãos e programas as adaptações necessárias, e se não disponíveis nos quadros do município, deve ser providenciada a contratação, após prévio concurso público, de profissionais com a habilitação necessária prevista na Lei Federal n. 9.394/96 [...] e, especialmente, c/c o inciso VII do art. 206 da Constituição Federal – princípio da garantia do padrão de qualidade. (PARANÁ, 2014a).

Além disso, outros quatro TACs possuem considerações específicas sobre a contratação de docentes, como é o caso do município de Campo Mourão, que insere considerações sobre qualidade da oferta neste mesmo contexto.

CONSIDERANDO a necessidade de manutenção da garantia de qualidade da oferta de ensino nas unidades de Educação Infantil, o **MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO** promoverá a contratação de profissionais professores e demais auxiliares, paralelamente às etapas constantes dos subitens B.1 a B.4; (PARANÁ, 2014, grifos do original).

No âmbito do controle visando o cumprimento do acordado, além da remissão das peças orçamentárias, aparece em 12 casos o envio das listas de espera atualizadas ao MP, sendo que em sete destes está também indicada a obrigação de divulgação pública ampla desta lista, apontando para um diálogo com a ideia de controle social pela população.

Para além disso, todos os TACs fazem indicação de algum tipo de multa, sendo que os valores vão de R\$100,00 diários a 10.000 Unidades Fiscais de Referência (Ufirs) por mês. Em grande parte (15), é feita a indicação de que a multa será paga para o Fundo Especial da Infância e Adolescência, mas foram encontrados 18 TACs em que a multa aparentemente será paga “ao município”. Nestes não há indicação de que tal verba seja gasta em área específica, ou mesmo que sua destinação seja decidida pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme previsto no ECA/1990. Desse modo, parece ambígua a exigência de pagamento de multa, visto que a mesma não poderia ser de fato paga pelo município a seus próprios cofres.

Averiguou-se que na formulação remetida como modelo pelo Caopcae/Educação constava o pagamento de multa pelo prefeito ao município, sendo que a parte que especifica o pagamento pelo prefeito não aparece nos 18 casos comentados. Apenas nos TACs de Itaperuçu e Rio Branco do Sul, formulados na mesma comarca por promotores de justiça diferentes, destaca-se a indicação de pagamento da multa pessoal pelo gestor, para o Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente ou, na sua ausência, ao Fundo Estadual da Criança e do Adolescente. Também no caso de Balsa Nova aparece a cobrança de multa ao gestor, ainda que o recolhimento seja para o município, conforme o modelo comentado.

Quanto a isso, vale frisar a indicação de Rodrigues (2002) referente a uma possível maior efetividade dos TACs que possuem multa no caso de descumprimento. Ainda assim, permanece o questionamento de Violin (2013) quanto à racionalidade de retirar-se fundos públicos que poderiam ser utilizados para regularização da situação em questão. Questiona-se, assim, a efetividade da multa de modo geral, já que se trata de instrumento que retira verbas dos cofres públicos, com vistas a garantir algo que depende destes fundos. Nesse sentido, em termos de efeitos, acredita-se que o envio a um fundo seria interessante em havendo um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em funcionamento no município para geri-lo, mostrando-se possível que o valor recolhido seja revertido para efetivação do direito à educação. Entretanto, conforme mencionado, uma vez que tal verba seja retirada dos cofres do Executivo, ela poderá ser alocada em qualquer área relativa à infância pelo conselho responsável, não se garantindo investimento na Educação Infantil ou em outras áreas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, abrindo espaço para reforçar uma concepção assistencial e não educacional da atenção à pequena infância.

Ainda no que se refere a penalidades, caberia destacar os casos de Campo Mourão e Toledo, em que há especificação de multas, nos valores de R\$3.500,00 e R\$5.000,00, para casos de crianças que tenham sua posição na lista de espera alterada sem respeito aos

critérios estabelecidos pelo TAC, ou de crianças que deixem de frequentar os CMEIs e não tenham sua vaga propriamente cancelada. Nestes TACs também há determinação de que crianças com menos de 60% de frequência devam perder sua vaga na Educação Infantil. Nos dois casos também aparecem critérios e prazos de adequação, bem como multa por descumprimento, referente à adequada quantidade de alunos por turma, segundo critérios dos Conselhos Estadual e/ou Municipal de Educação, o que remete a uma preocupação com condições de qualidade na oferta educacional.

Considera-se que tais TACs trazem, por um lado, a possibilidade de que dada criança perca acesso ao seu direito em caso de baixa frequência escolar, o que vai contra a concepção da criança como sujeito de direito. Por outro, carregam a potencialidade de voltar o olhar para condições de oferta, já no momento de abertura das vagas. Ainda no sentido de indicativos de condições de qualidade aparecem cinco TACs em que são feitas indicações específicas dos locais em que as vagas serão abertas, seja no caso da construção de novas instituições ou no uso de salas e espaços já existentes. Outros cinco ainda fazem uma breve referência às adequadas condições de infraestrutura sem, no entanto, explicar quais sejam tais condições ou quem determinará estes critérios.

Considera-se que especificações referentes ao modo como o atendimento será ofertado fornecem indicativos de condições de qualidade, o que é fundamental para pensar uma expansão quantitativa aliada à definição de um padrão de oferta. Entende-se que o TAC, como instrumento, em teoria, negociado entre administração municipal e promotoria de justiça e que possui prazos mais razoáveis, abriria espaço para considerações mais amplas referentes às condições de qualidade ofertadas. Tal preocupação, entretanto, parece pouco presente, aparecendo de modo mais detalhado em apenas sete casos e como referência genérica em outros cinco, conforme descrito acima.

Nesse sentido, vale considerar a indicação de Rosemberg (1996), quando compara o Brasil com outros países e demonstra que nestes ocorreu um movimento em busca da qualidade da Educação Infantil, após sua expansão, o que não ocorreu no Brasil. A autora enxerga uma expansão caótica em que a oferta por diversas vias, como as instituições pública, privadas e conveniadas, gera a possibilidade de um conjunto de serviços com qualidade desigual. Ainda segundo a autora, tal desigualdade penalizaria, em especial, crianças pobres e negras, e o caminho central para a resolução da problemática seria a qualificação docente. Neste diapasão, pode-se indicar que seis procedimentos analisados indicam que no caso da incapacidade do município de realizar a oferta das vagas, pode-se realizar atendimento pela via do conveniamento, havendo alusões inclusive à compra de

vagas na iniciativa privada. Vale dizer que a própria promotora responsável pelo Caopcae/Educação indica a possibilidade de conveniamento como solução provisória para a problemática de atendimento (SILVEIRA, 2015).

Assim, a análise empreendida nesta seção permite aferir um alto grau de padronização nos documentos localizados, sendo poucas as exceções em que parece haver um detalhamento relacionado ao contexto de firmamento. Ainda em termos de conteúdo, se percebe uma série de mecanismos voltados ao cumprimento, como a cobrança de multas e o envio de peças orçamentárias e documentos comprobatórios. A ideia de controle social pela população aparece implícita em algumas formulações, mas não de modo tão significativo.

Em termos das causas do firmamento, foi possível levantar indicativos de que os TACs estejam mais relacionados às condicionantes institucionais do MP local do que à defasagem no atendimento, ficando em aberto também a hipótese explicativa ligada ao perfil do promotor, o que só pode ser analisado considerando casos específicos. Resta, agora, analisar o âmbito dos efeitos. Tal tarefa será empreendida a partir de um olhar às demandas centrais dos TACs, em geral explícitas nas primeiras cláusulas e referentes às vagas a serem abertas. Tais demandas serão consideradas em paralelo com dados de matrícula na Educação Infantil, o que, acredita-se, fornece indicações sobre os efeitos dos TACs na ampliação do atendimento na etapa.

3.3 Termos de Ajustamento de Conduta e indicadores: questões a partir dos contextos municipais

Cabe retomar, neste ponto, que a maior ocorrência de procedimentos não parece dar-se nas regiões e municípios com maior carência de atendimento do estado. Justamente nas regiões do estado com concentração das menores taxas de atendimento (Centro-sul e Sudeste), observamos a baixa incidência de procedimentos firmados visando incidir nesta questão. Tal percepção indica que não necessariamente a atuação do MP de modo mais incisivo na temática da educação se dê nos locais onde há maior necessidade, corroborando a ideia de Silva (2001; 2001a) de que a abrangência da legislação e a independência funcional geram diversos perfis de atuação na defesa dos interesses transindividuais. Também corrobora a ideia levantada anteriormente, da existência de papel indutor do Caopcae/Educação, porém limitado pela independência funcional dos promotores de justiça e pelas condições institucionais de cada comarca.

Dá indicações o fato de terem sido localizados 14 municípios com TACs contendo pedidos exclusivamente de ampliação de vagas na pré-escola, seguindo modelo do Caopcae/Educação. Entre estes municípios, pode-se observar diferentes padrões de atendimento nas duas subetapas, mas, como se observa abaixo, existem seis com um atendimento bastante alto na pré-escola. Mas além do firmamento do TAC nesses contextos não parecer relacionado à carência de atendimento, julga-se relevante tomar tais municípios como baliza para compreender efeitos dos TACs.

TABELA 8 – QUANTITATIVO E CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULAS NOS MUNICÍPIOS COM TAC DE AMPLIAÇÃO DE VAGAS APENAS PARA PRÉ-ESCOLA

Município	Ano TAC	CRECHE				PRÉ-ESCOLA			
		Atendimento 2010	Vagas 2010	Vagas 2015	Crescimento Vagas	Atendimento 2010	Vagas 2010	Vagas 2015	Crescimento Vagas
Cruzeiro do Iguaçu	2011	0%	0	0	0%	121,77%	179	154	-13,97%
São Jorge D'Oeste	2011	9,25%	37	95	156,76%	60,16%	154	212	37,66%
Boa Esp. do Iguaçu	2011	19,52%	41	65	58,54%	54,08%	53	63	18,87%
Luziana	2011	6,28%	29	72	148,28%	48,77%	99	161	62,63%
Porecatu	2011	30,56%	195	252	29,23%	94,31%	315	371	17,78%
Florestópolis	2011	14,56%	83	206	148,19%	99,67%	303	374	23,43%
Miraselva	2011	46,48%	33	88	166,67%	123,53%	63	49	-22,22%
Itambé	2012	28,33%	83	126	51,85%	114,94%	177	203	14,69%
Pirai do Sul	2012	12,65%	184	131	-28,8%	46,03%	371	466	25,61%
Prado Ferreira	2012	26,7%	47	59	25,53%	96,84%	92	83	-9,78%
Ortigueira	2012	12,91%	178	270	51,69%	34,5%	286	253	-11,54%
Verê	2012	13,3%	50	90	80%	88,17%	164	167	1,83%
Guaraqueçaba	2015	9,09%	44	77	75%	26,69%	71	87	22,54%
Pato Branco	2015	48,78%	1912	2758	44,25%	52,86%	1063	1287	21,07%
Média Crescimento					71,9%				13,5%

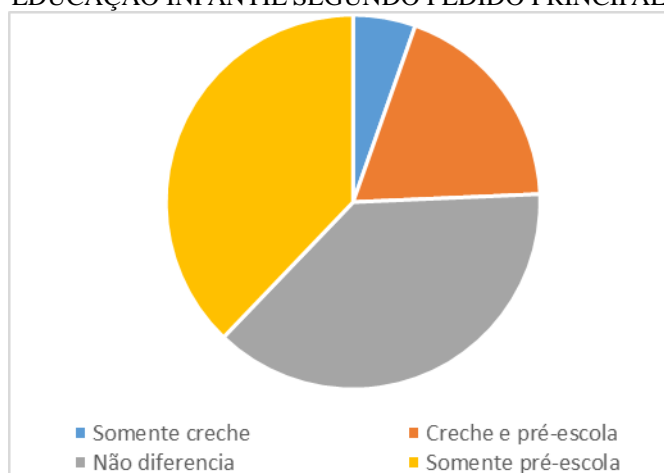
FONTE: Organizado a partir de PRO-MP (2016), Portal da Transparência MP-PR (2016) e Inep (2010; 2015).

Os dados acima permitem perceber que, apesar de haver uma priorização da pré-escola na formulação do TAC, o crescimento das matrículas nestes municípios tende a ser maior na creche entre 2010 e 2015, com uma média de crescimento de 71,9%, sendo que a média dos 37 municípios estudados é de 57,9% de crescimento na subetapa. Se forem retirados do cálculo os dois municípios com TAC firmado a partir de 2015, ou seja, que não poderiam possuir incidência no crescimento analisado, temos ainda 74% de crescimento em creche e 12,08% em pré-escola. Assim, se por um lado tais dados indicam que a priorização feita pelo MP nestes municípios não afetou a ampliação da provisão de creche, por outro, apontam para os efeitos limitados dos acordos firmados, já que estes buscavam incidir na oferta de pré-escola. Tais dados também podem estar apontando para a existência de uma pressão social da população em torno da ampliação de creche, o que não necessariamente está descolado do envolvimento da promotoria no tema da Educação Infantil, porém remete a um campo de tensionamentos mais amplo, que envolve sociedade e poder público local.

Tal quadro também pode estar relacionado às discrepâncias nos modos de lançamento dos dados pelas secretarias municipais, não sendo seguido um padrão claro na definição do que é uma vaga em creche ou em pré-escola, o que é ilustrado pelo caso de Telêmaco Borba. Mais além, pode indicar que o uso de um texto padronizado, diretamente retirado do modelo enviado pelo Caopcae/Educação, levou à formulação de TACs que pouco dialogaram com as realidades municipais, ficando indicada a necessidade de um real diagnóstico prévio dos problemas em questão, com vistas a ampliar a incidência da atuação.

Vale dizer, ainda, que foram encontrados dois TACs com demandas exclusivamente para creche, sendo que a maior parte dos TACs se encontra dividida entre aqueles que demandam apenas pré-escola (15) e aqueles que não fazem diferenciação de subetapas (14), havendo ainda alguns com pedidos específicos de vagas nas duas (7).

GRÁFICO 2 – TACs DE AMPLIAÇÃO DE VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO PEDIDO PRINCIPAL



FONTE: Elaborado a partir de PRO-MP (2016) e Portal da Transparência MP-PR (2016)

No caso dos municípios cujos TACs fazem pedidos que não diferenciam as duas subetapas, que incluem as duas com pedidos específicos e os que solicitam apenas creche, não se considera interessante traçar o quadro conforme feito no caso dos pedidos relativos à pré-escola, visto que nestes casos ao menos metade dos TACs foi firmada após 2014, não sendo possível relacionar crescimentos nos números de matrícula até 2015 com o firmamento do termo. Entre os 37 casos analisados, apenas 20 representam municípios cujos termos foram assinados até 2013, sendo que nesses casos parece mais plausível analisar o crescimento nos números de matrículas entre 2010 e 2015 e relacioná-lo à atuação do MP. A existência de outros 16 casos posteriores a 2014 indica uma possível atuação de algumas promotorias de justiça em caráter emergencial, já que o prazo de adequação dos municípios à EC 59/2009 é em 2016.

Quanto ao quantitativo de vagas solicitado, é possível indicar a existência de 11 TACs que remetem à demanda absoluta de quatro e cinco. Ainda que tal pedido tenha sentido, considerando-se a obrigatoriedade prevista na EC 59/2009, existiria a possibilidade de maior precisão daqueles termos que são formulados a partir de um diagnóstico das condições de oferta do município, com real compreensão do quantitativo de vagas necessárias, bem como estabelecimento de prazos intermediários ou indicação de caminhos para cumprimento do acordado. Entretanto, a análise do crescimento no quantitativo de vagas entre os municípios com TACs que demandam atendimento da demanda absoluta e aqueles em que aparecem pedidos com quantitativos específicos – eliminados do cálculo aqueles com TAC firmado a partir de 2014 – não indicam diferença significativa.

Conforme é possível observar na tabela abaixo, além de não ser possível observar maior crescimento no caso dos TACs com pedidos específicos, existe um crescimento levemente maior nos municípios em que foi solicitado o atendimento da demanda absoluta. De todo modo, nenhuma das situações necessariamente representaria a maior incidência de algum dos tipos de formulação. Tal análise permite apenas levantar a questão: um TAC que utiliza um diagnóstico mais detalhado do contexto pode produzir mais efeitos em termos de efetivação do direito à educação?

TABELA 9 – CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULA EM PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS, SEGUNDO ESPECIFICAÇÃO OU NÃO DO QUANTITATIVO DE VAGAS NO TAC

Município (pedidos de demanda absoluta)	Ano TAC	Creascimento matrículas pré-escola	Município (pedidos de vagas específicos)	Ano TAC	Creascimento matrículas pré-escola
Boa Esperança do Iguaçu	2011	18,87%	Telêmaco Borba	2008	20,34
Cruzeiro do Iguaçu	2011	-13,97%	Florestópolis	2011	23,43
Luziana	2011	62,63%	Miraselva	2011	-22,22
Ortigueira	2012	-11,54%	Porecatu	2011	17,78
Piraí do Sul	2012	25,61%	São Jorge D'Oeste	2011	37,66
			Campo Mourão	2011	10,47
			Coronel Vivida	2012	33,33
			Itambé	2012	14,69
			Prado Ferreira	2012	-9,78
			Verê	2012	1,83
			Laranjeiras do Sul	2013	7,18
			Matelândia	2013	38,54
Média Crescimento		16,32%			14,44%

FONTE: Organizado a partir de PRO-MP (2016), Portal da Transparência MP-PR (2016) e Inep (2010; 2015).

Uma possível indicação nesse sentido pode, ainda, ser localizada no caso de TACs que preveem a abertura de vagas em espaços específicos, seja pela construção de CMEIs ou abertura de novas turmas. Todos esses casos são de municípios de pequeno porte, em que não há diferenciação no TAC entre o pedido para creche e pré-escola. Entre estes cinco casos, vemos um crescimento médio significativo nas duas subetapas.

TABELA 10 – QUANTITATIVO E CRESCIMENTO NO TOTAL DE MATRÍCULAS NOS MUNICÍPIOS COM TAC QUE ESPECIFICAM AS INSTALAÇÕES PARA ABERTURA DE VAGAS

Município	Ano TAC	Creche 2010	Creche 2015	Creche Crescimento	Pré-escola 2010	Pré-escola 2015	Pré-escola Crescimento
Laranjeiras do Sul	2013	451	728	61,42	682	731	7,18
Matelândia	2013	209	368	76,08	314	435	38,54
Campina Grande do Sul	2014	311	677	117,68	862	1092	26,68
São Miguel do Iguaçu	2015	416	437	5,05	349	667	91,12
Xambê	2015	79	107	35,44	68	133	95,59
Média Crescimento				59,134			51,822

FONTE: Organizado a partir de PRO-MP (2016), Portal da Transparência MP-PR (2016) e Inep (2010; 2015).

Sendo eliminados, ainda, os casos de firmamento em 2015, resta uma média de 85,1% para creche e 24,1% para pré-escola. Tais indicativos, ainda que de um número pequeno de casos, podem apontar tanto para a maior incidência da atuação dos promotores de justiça em municípios pequenos (SILVA, 2001a), quanto para efeitos mais significativos de TACs que dão indicações específicas para a resolução dos problemas em questão. No sentido de avaliar a relação entre o porte do município e os efeitos gerados pelo TAC, calculou-se a média de crescimento nas duas subetapas de acordo com o porte municipal. Vale esclarecer que no caso dos municípios de médio porte se tratam de apenas quatro, enquanto de grande porte, de apenas três.

QUADRO 3 – MÉDIA DE CRESCIMENTO DE VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA ENTRE 2010 E 2015 (%), NOS MUNICÍPIOS COM TAC SEGUNDO PORTE MUNICIPAL⁴⁸

Crescimento médio de vagas em creche/ Municípios de pequeno porte 1	Crescimento médio de vagas em creche/ Municípios de pequeno porte 2	Crescimento médio de vagas em creche/ Municípios de médio porte	Crescimento médio de vagas em creche/ Municípios de grande porte
68,75	56,04	52,57	40,00
Crescimento médio de vagas em pré-escola/ Municípios de pequeno porte 1	Crescimento médio de vagas em pré-escola/ Municípios de pequeno porte 2	Crescimento médio de vagas em pré-escola/ Municípios de médio porte	Crescimento médio de vagas em pré-escola/ Municípios de grande porte
27,26	42,17	17,09	40,86

FONTE: Organizado a partir de Inep (2010; 2015).

48 Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes; Município de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes; Município de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Município de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes (IBGE, 2010).

Pode-se notar que, no caso das vagas em creche, há um crescimento inversamente proporcional ao porte do município, quando se olha para tal média. Já no caso da pré-escola, o padrão não se mantém, ainda que de modo geral se possa indicar crescimento relevante nos municípios de pequeno porte. Porém, nesse caso também há um crescimento significativo nos três municípios de grande porte analisados. Em todo caso, o quadro geral parece apontar para uma incidência maior do processo de judicialização na ampliação de vagas na Educação Infantil no caso dos municípios de pequeno porte. Isso pode estar relacionado a um maior espaço de atuação do MP em tais municípios, em que representam uma força significativa de pressão sobre o poder local. Apareceria, portanto, um maior tensionsamento entre Poder Executivo e MP no caso de municípios menores.

Ainda no sentido de analisar efeitos, cogitou-se verificar a incidência da multa cobrada segundo valores, entendida a multa como ferramenta de cumprimento e considerando-se que todos os TACs encontrados preveem multas. Entretanto, é possível notar que de modo geral os valores de multa previstos se mostram proporcionais ao porte municipal e/ou à sua arrecadação, aparecendo as multas mais altas nos municípios de médio e grande porte, ainda que a formulação mais comum seja de 1.000 reais por dia de descumprimento. Já em relação às multas cobradas diretamente dos gestores, não é possível fazer uma análise de efeitos neste momento, já que foram todos firmados de 2015 em diante.

Por fim, é possível indicar que o crescimento no número de matrículas no estado do Paraná entre 2010 e 2015 foi de 33,7% em creche e 26,1% na pré-escola. No total dos municípios analisados, a média é de 57,9% e 33,7%, o que pode indicar que uma incidência do fato de haver uma promotoria de justiça envolvida nas temáticas relativas à Educação Infantil. Entretanto, quando são separados os municípios com TACs firmados anteriormente a 2015, em que tenderia a haver maior incidência do MP nos crescimentos apresentados, temos um crescimento de 69,1% em creche e 23,5% em pré-escola, o que mantém tal hipótese no caso da creche, mas indica que no caso da pré-escola a média foi elevada pelos municípios com TACs firmados após 2015, que possuem taxa de crescimento média de 47,3% na pré-escola, apesar do firmamento tardio do termo.

Um elemento que parece dialogar com os indicativos de poucos efeitos dos TACs firmados é o fato de não terem sido localizadas execuções judiciais de nenhum dos documentos analisados, ainda que 26 destes já tenham tido seus prazos vencidos. A única execução judicial de TAC localizada no marco do projeto de pesquisa em que este trabalho se insere se refere a município cujo TAC não pôde ser localizado.

Desse modo, os dados trazidos nesta seção mostram indicativos quanto aos efeitos dos TACs, que, em uma análise inicial, aparentam ser limitados de modo geral. Epp (1998) enfatiza que não necessariamente o apoio das cortes a determinadas políticas leva a sua realização, com a proteção dos direitos em questão, havendo um déficit de controle das cortes sobre a efetivação de suas decisões. Vale dizer que, em sua análise, o autor se refere às cortes, enquanto instituições como o MP se encaixariam mais no que chama de estrutura de suporte para a mobilização legal. Entretanto, como aqui consideramos uma atuação extrajudicial, considera-se que a análise pode ser transladada para o MP, sendo a estrutura de suporte localizada em outros atores sociais e políticos.

Nesse sentido, Epp (1998) indica que a estrutura de suporte pode ser reforço para a implementação de direitos declarados. Isso porque as mensagens emitidas pelas cortes só poderiam produzir efeitos se recebidas, interpretadas e aplicadas por outros atores. Assim, a força e a pressão geradas por uma estrutura de apoio forte podem garantir a experiência, os recursos e as habilidades para que os demandantes possam afetar o processo de implementação. Nesse sentido, acredita-se que, em um contexto com mobilização social e política em torno da ampliação do acesso, pode haver maior incidência da atuação do MP.

Ainda, vale considerar a divisão de Gauri e Brinks (2008) do ciclo de judicialização das políticas públicas. Segundo os autores, tal ciclo seria composto de: 1) mobilização legal, com o ingresso de ações nas cortes; 2) decisão judicial; 3) resposta burocrática, política ou de partes privadas; 4) novas ações judiciais, em alguns casos. No caso em questão, acredita-se que se pode transportar tal ciclo para uma esfera extrajudicial, chegando às seguintes etapas: 1) abertura de inquérito civil, entendida como mobilização legal; 2) negociação do TAC com a administração e outros atores possivelmente envolvidos; 3) firmamento do TAC; 4) resposta da administração em função da regularização do acordado; 5) renegociação ou execução judicial do TAC, em alguns casos.

Tendo tal ciclo em vista, entende-se que só se pode compreender amplamente os efeitos da judicialização nas políticas públicas quanto se analisa diferentes momentos do processo. Nesse sentido, o caso de Telêmaco Borba parece relevante, por tratar-se de município com dois momentos distintos de firmamento de TACs, sendo o segundo, conforme indicado pelo gestor de educação do município (OLIVEIRA, 2016), uma renegociação a partir do TAC inicial. Além disso, conforme indicado pelos entrevistados, ocorreu um avanço a partir da resposta da administração (OLIVEIRA, 2016; RUSSO, 2016; SILVA, 2016; CAVA, 2014). Tal avanço é corroborado pelo fato de alguns TACs de outros municípios replicarem formulações ou o conteúdo integral do TAC de Telêmaco Borba.

Desse modo, enxerga-se o caso do município como frutífero para um aprofundamento da análise do processo de judicialização da política educacional pela via do TAC. Busca-se elementos que permitam dar respostas e caminhos mais detalhados para as perguntas: Por que há firmamento de TACs para ampliação de vagas na Educação Infantil? Quais os efeitos na efetivação do direito a esta etapa?

3.4 O caso de Telêmaco Borba

Telêmaco Borba é uma cidade de médio porte, com 76.550 habitantes (IBGE, 2016), localizada na região centro-oriental do estado do Paraná. Sua população vive quase em sua totalidade na área urbana, sendo que mais de 90% do território da cidade é propriedade da empresa Klabin, produtora de celulose. Trata-se de polo industrial do estado, cuja origem remete à própria instalação da referida empresa no estado.

Quanto ao público alvo da Educação Infantil, a cidade possuía em 2010 uma população de 4.559 crianças de até três anos de idade, e 2.267 crianças de quatro e cinco anos (IBGE, 2010). Nesse mesmo ano, o atendimento municipal equivalia a 20,8% em creche e 93,7% em pré-escola (IBGE, 2010; INEP, 2010), apesar de ser constatado um problema de sazonalidade populacional relacionado aos empreendimentos industriais existentes na cidade (CAVA, 2014). Ainda assim, em números absolutos, aproximadamente 2619 crianças de zero a três anos não estavam sendo atendidas em 2010, sendo que de quatro e cinco aparece um total de 502 crianças não matriculadas. Quanto ao porte geral da rede, na tabela abaixo constam os números de matrículas nas diferentes etapas no município, sendo que não há matrículas municipais para os anos finais do Ensino Fundamental, nem matrículas estaduais para a Educação Infantil e anos iniciais.

TABELA 11 - ATENDIMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA (2015)

	2010			2015		
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais Fundamental	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais Fundamental
Municipal	821	1467	4806	595	1695	4981
Privada	128	298	587	206	429	878
TOTAL	949	1765	5393	801	2124	5859

FONTE: Organizado a partir de Inep (2010; 2015).

Entre os 37 municípios com TACs firmados para a ampliação do atendimento na Educação Infantil, Telêmaco Borba foi o primeiro, com o firmamento de uma TAC já em 2008. Quanto ao processo de firmamento e implementação deste primeiro TAC, poucas

informações puderam ser coletadas, visto que tanto a promotora de justiça responsável quanto os gestores deste período já não se encontram mais ocupando tais funções. Foi intentado contato com a promotora de justiça em questão, não havendo retorno até o presente momento. Também as peças orçamentárias do período compreendido entre 2008 e 2013 não puderam ser acessadas, não se encontrando disponíveis no portal da Câmara Municipal de Telêmaco Borba ou no Portal de Transparência do município.

Entretanto, a partir dos relatos dos atores hoje envolvidos na temática dentro do município, bem como do promotor de justiça responsável pelo firmamento do TAC em 2013, foi possível compreender de que modo a problemática se apresentava após o firmamento deste primeiro TAC, levando ao firmamento de dois novos TACs em 2013, entendidos pelo secretário municipal de educação, Celso Augusto de Souza Oliveira⁴⁹ (2016), como renegociação a partir do compromisso previamente existente. Abaixo consta linha do tempo apresentando alguns dos acontecimentos analisados, frisando-se que uma série de informações relativas à rotatividade de promotores titulares não pode ser obtida.

FIGURA 2- LINHA DO TEMPO DO FIRMAMENTO DOS TACS EM TELÊMACO BORBA

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	1ª gestão	2ª gestão				Gestão única			
Prefeito	Eros Danilo Araújo (PMDB)					Luiz Carlos Gibson (PPS)			
Firmamento de TAC	TAC				Aditivo ao TAC	2 TACs			
Pedido TAC	1340 vagas 200 por ano				1340 vagas 100 por ano				
Promotor signatário	Informação ausente				Ana Carolina P. Franceschi				
Secretário de Educação signatário	Informação ausente				Cláudia Maria da Cruz				
Titular 3ª promotoria	Informação ausente								

FONTE: Formulado a partir das entrevistas.

Assim, o primeiro compromisso foi firmado anteriormente ao projeto estratégico do Caopcae/Educação, tendo como pedido a ampliação de 1340 vagas, com no mínimo 200 vagas ampliadas ao ano, seguindo critérios de prioridade no atendimento, para crianças em

⁴⁹ Celso Augusto de Souza Oliveira foi gestor municipal de educação do município de Telêmaco Borba entre 2013 e 2016, acompanhando toda a gestão do prefeito Luiz Carlos Gibson, ligado ao Partido Popular Socialista. Foi eleito presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná nesse período, estando em processo de finalização de sua gestão no momento presente. Atuando anteriormente na área empresarial, chegou à Secretaria Municipal de Educação após convite do prefeito eleito, tendo se interessado pela área da educação. No momento da entrevista, Oliveira se encontrava finalizando sua gestão, por não ter sido o prefeito Gibson reeleito, e se encontrava estudando pedagogia, o que alega estar relacionado à necessidade de conhecer sua área de atuação.

situação de risco e aquelas cuja renda familiar é inferior a três salários mínimos. Tal pedido não diferenciava as subetapas e previa a multa mais alta entre todos os TACs localizados, de 10.000 Ufirs mensais. Entretanto, não aparece previsão de prazo final para cumprimento. Três anos depois, em 2011, é firmado um aditamento ao termo original, sendo alterado o mínimo de vagas a ser ampliado a cada ano para 100, havendo a inserção de uma prioridade para mães trabalhadoras, entre aquelas de famílias com renda inferior ao estipulado no TAC. Entretanto, observa-se que após o firmamento, ainda que haja crescimento no número de vagas, tal crescimento não cumpre o estipulado no instrumento (PARANÁ, 2008; 2011).

TABELA 12 – NÚMERO DE MATRÍCULAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL AMPLIADAS EM TELÊMACO BORBA POR ANO EM PARALELO COM OS PEDIDOS DO TAC

Pedido TAC	<i>Acréscimo de 200 vagas ao ano</i>			<i>Acréscimo de 100 vagas ao ano</i>		
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de vagas ampliadas	-188	- 29	209	20	43	-91

FONTE: Organizado a partir de Inep (2008-2013) e Paraná (2008; 2011).

Como é possível observar na tabela acima, apenas no ano de 2010 se observou o cumprimento do patamar exigido pelo TAC, sendo que após a redução da exigência aparece uma queda abrupta no número de vagas ampliadas ano a ano. Isso não implica que, necessariamente, tal instrumento não gerou efeitos. É relevante frisar que anteriormente ao firmamento do TAC aparece um decréscimo significativo, entre 2007 e 2008, havendo pequenos decréscimos desde o ano de 2007. Assim, a reversão desta situação em 2010 parece significativa, podendo estar vinculado ao firmamento do termo. Nesse sentido, vale uma breve digressão sobre os tipos de efeitos possíveis do processo de judicialização, a partir da discussão de Gauri e Brinks (2008).

Medir os efeitos distributivos, segundo os autores, mostra-se complexo porque não basta saber quem ganha, mas quem perde. Para avaliar de que modo a judicialização incide na mudança de prioridades dos poderes em relação aos mais pobres, o mais difícil é compreender quem não chega até as cortes, o que dialoga com o conceito de demanda reprimida em Santos (2011). O caso brasileiro, em especial no âmbito da saúde, mostra como interesses de grupos privilegiados podem sobrepor-se a interesses públicos vitais. Os autores indicam que a judicialização tenderá a ter efeitos mais igualitários em contextos em que há serviços gratuitos de acesso à justiça. Entretanto, pelo financiamento destes serviços depender do estado ou de terceiros, os interesses dos mais desprivilegiados podem ser ignorados, levando à exacerbação das desigualdades (GAURI; BRINKS, 2008).

Entretanto, vale lembrar que algumas demandas que chegam às cortes foram ignoradas pelos poderes eleitos e, com isso em vista, retirar o judiciário da esfera política

tampouco geraria melhorias para as camadas mais pobres. Nesse sentido, os autores reforçam mais uma vez a relevância das demandas coletivas, que beneficiariam aqueles sem condições de ingressarem seus pleitos individualmente. As demandas coletivas seria uma fonte muito relevante de benefícios mais generalizados. Além disso, ações que envolvem serviços que são consumidos coletivamente se apresentam como centrais para as camadas mais pobres. Os autores ressaltam a importância de instrumentos como a ACP (GAURI; BRINKS, 2008) e possivelmente não chegam a comentar o TAC por seu foco na via judicial, ainda que entendam o processo da judicialização como mais amplo.

Quanto aos efeitos indiretos, haveria aqueles no sistema de justiça, no âmbito da lei e da jurisprudência. Já externamente ao sistema, estaria a ampliação da preocupação dos poderes eleitos em se adequar previamente à questão julgada em certo caso, podendo haver a decisão de ampliar os resultados deste para toda a população que se encontra na mesma situação (caso de certos medicamentos no Brasil). Mesmo ações que não têm sucesso podem gerar efeitos, quando causam reação política. Algumas ações que demoram a chegar ao final podem tornar-se espaços de negociação e consenso. Em alguns casos, lidar constantemente com ações individuais pode mostrar-se menos proveitoso para o Estado do que regularizar a oferta. Outro efeito interessante a nível simbólico é a ampliação da noção de *entitlement*⁵⁰.

Campanhas de litígio que demonstram a factibilidade da ação social podem redefinir o que é socialmente possível e transformar o que eram aspirações utópicas e desejos parcamente articulados, que poderiam ser deixados de lado ou dispensados em nome de benefícios mais tangíveis e curto prazo, em necessidades que *precisam* ser cumpridas pelo governo. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 25, grifo do autor)⁵¹.

Os autores indicam que estes efeitos indiretos, ainda que claros conceitualmente, são bastante difíceis de aferir na realidade (GAURI; BRINKS, 2008). Acredita-se, porém, que o caso de Telêmaco Borba ilustra efeitos indiretos tanto no âmbito da reação política quanto da noção de *entitlement* da população. Voltemo-nos, portanto, ao caso e a como tal

50 Gauri e Brinks comentam da transformação de desejos e vontades em demandas. Sobre isso, ver Hanna Fenichel Pitkin (1987). A epígrafe das considerações finais deste trabalho reflete sobre esta questão, sendo uma tradução livre da autora para o seguinte trecho: “We are forced to find or create a common language of purposes and aspirations, not merely to clothe our private outlook in public disguise, but to become aware ourselves of its public meaning. We are forced, as Joseph Tussman has put it, to transform ‘I want’ into ‘I am entitled to’, a claim that becomes negotiable by public standards. In the process, we learn to think about the standards themselves, about our stake in the existence of standards, of justice, of our community, even of our opponents and enemies in the community; so that afterwards we are changed. Economic man becomes a citizen” (PITKIN, 1981, p. 347).

51 Litigation campaigns that demonstrate the feasibility of social action can redefine what is socially possible and transform what were utopian aspiration and barely articulated wishes, which could be dismissed or bought off with more tangible short-term benefits, into need that *must* be met by governments (GAURI; BRINKS, 2008, p. 25). Tradução livre da autora.

contexto se apresentava, segundo as fontes acessíveis a este trabalho, no contexto de firmamento do TAC de 2013 e como se apresenta no momento atual, em que seus efeitos parecem estar em curso.

3.4.1 O contexto de Telêmaco Borba, antes e depois dos Termos de Ajustamento de Conduta

No contexto de firmamento do primeiro TAC, em 2008, estava em curso a gestão municipal de Eros Danilo Araújo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo como vice um representante do Partido dos Trabalhadores (PT). O firmamento do TAC se deu em julho de 2008, sendo o prefeito reeleito em outubro desse ano, tendo como vice um representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições de 2012, o mesmo grupo político intenta eleger o vice-prefeito anterior, sendo este derrotado por Luiz Carlos Gibson, do Partido Popular Socialista (PPS), em coligação com o Partido Social Democrático (PSD). Gibson, responsável pelo firmamento dos TACs de 2013, tenta reeleger-se em 2016 em chapa isolada de seu partido, sendo derrotado pelo segundo colocado na eleição anterior, Márcio Artur de Matos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). O prefeito atual tem como vice uma representante do Partido Verde (PV) vinculada ao grupo político de Eros Danilo de Araújo, recebendo o apoio deste último.

Embora se tenha indicado que o TAC de 2008 não apresentou os efeitos esperados na ampliação de vagas, pode-se dizer que no marco do final da segunda gestão Eros Danilo de Araújo havia interesse em ampliar o atendimento na Educação Infantil. Parece ter ocorrido um processo de ampliação do *entitlement* da população em relação ao direito à Educação Infantil. Isso é demonstrado pela série de leis aprovadas pela Câmara Municipal no ano de 2012 com vistas a alocar crédito orçamentário suplementar na área da educação. Tratam-se de oito leis aprovadas, sendo uma voltada para recursos de gabinete, e outra, exclusivamente ao Ensino Fundamental. As outras seis leis totalizam R\$6.270.086,07 investidos na área de educação, sendo que todas possuem uma parcela de investimento na etapa. Duas destas leis, que totalizam um recurso suplementar de R\$1,5 milhão, são voltadas exclusivamente para a construção e ampliação de CMEIs.

Vale dizer que todas essas leis foram aprovadas pela Câmara Municipal, a pedido do executivo, no apagar das luzes da gestão, sendo a última delas aprovada cinco dias antes das eleições de 2012. Assim, percebe-se interesse eleitoreiro na questão, mostrando que a gestão buscava agradar parcelas da população para ser capaz de eleger um sucessor e

indicando que haveria, nesse momento, uma demanda organizada em torno da questão, de uma parcela da população que poderia considerar um avanço a simples alocação de recursos, visto que não havia tempo hábil para a efetiva abertura das vagas nesse momento.

Em todo caso, o desfecho do processo eleitoral levou outro grupo ao poder, com a eleição de Gibson. Não foi possível localizar o material de campanha deste candidato, mas é possível indicar que na campanha para sua reeleição, no ano de 2016, aparece a afirmação de que a educação foi prioridade em seu governo. Acessando a página do político no *Facebook*, é possível perceber uma ênfase na realização de obras em sua gestão, o que aparece mesmo após sua derrota eleitoral, com a *hashtag*⁵² *#SempreEmObras*⁵³. Quanto à educação, afirma-se que a gestão, se reeleita, seguiria “investindo pesado” na área, como é possível observar na imagem que segue.

FIGURA 3 – PUBLICAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO NA PÁGINA DO FACEBOOK DE LUIZ CARLOS GIBSON, PREFEITO ENTRE 2013 E 2016



FONTE: Facebook (2017).

⁵² *Hashtags* são marcações textuais que aparecem após o caractere sustentado (#) e são usadas nas redes sociais para identificar e agrupar conteúdos segundo temáticas. A nível de divulgação, são usadas para criar tópicos de destaque e aumentar a visibilidade de publicações. Sobre isso, ver reportagem disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/tecnologia/conheca-a-origem-e-os-significados-da-hashtag-na-internet-ebu1b9qdf8os4honyp5ew380e>>

⁵³ A página de Gibson no *Facebook* está disponível em: <<https://www.facebook.com/luizcgibson/>>.

Assim, fica indicado que a temática da educação já possuía centralidade no contexto de firmamento dos TACs em 2013, o que pode estar relacionado ao processo de judicialização anterior e vinculado à noção de *entitlement*. Nesse cenário, resta compreender outras causas que relacionadas ao firmamento de dois TAC em outubro de 2012. Um ano antes, no mês de outubro de 2012, o promotor de justiça Cava chegou à Telêmaco Borba, onde permaneceu até fevereiro de 2014 (CAVA, 2014). Esse promotor de justiça é visto pelos três outros entrevistados como um ator relevante no processo, tendo desempenhado suas funções a contento (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016; RUSSO, 2016). Mais além, os atores externos ao MP o enxergam como apto e disposto a empreender diálogo, tendo facilidade para sentar à mesa de negociação com estes e outros atores (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016). A fala do referido promotor de justiça corrobora tal visão:

Então eu tinha uma proximidade bem grande com o pessoal do município, assim. Uma confiança bem grande, assim, eu participava de reunião do conselho, até era engraçado, quando eu fiz essas palestras, quando eu ia à reunião do conselho municipal de direitos, eles falavam assim: nunca vi um promotor participar, nunca vi um promotor dar palestras. Eu achava estranho aquilo, porque eu não sei... [...] eu fui o primeiro promotor da terceira promotoria, porque antes eram só duas promotorias, então o volume de trabalho era muito grande. (CAVA, 2014).

Desse modo, parece haver uma relevância do perfil de atuação do promotor de justiça alocado na comarca para explicar o processo de negociação desencadeado. Além disso, o promotor de justiça em questão afirma tratar-se de município em que a gestão e os funcionários estariam interessados em resolver os problemas educacionais, indicando ter apreciado trabalhar na área de infância no município por ter percebido maiores resultados do que em outras áreas de atuação em que esteve inserido, afirmando que conseguiu “fazer melhorias no serviço público” (CAVA, 2016).

Tais melhorias se referem a questões diversas a que o promotor de justiça indica ao longo da entrevista. Entretanto, quando perguntado sobre as principais demandas, fala primeiramente da temática das vagas em creche e pré-escola, apontando para uma lista de espera de aproximadamente 1200 crianças na ocasião (CAVA, 2014). Essa quantidade também é indicada pelo secretário municipal de educação para 2013, sendo que a quantidade de vagas prevista no TAC de 2008 era de 1340 vagas, com 1630 previstas no aditivo de 2011 (PARANÁ, 2008; 2011), tendo sido abertas 241 vagas nesse intervalo (INEP, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013). Porém, há de se lembrar da problemática de sazonalidade populacional, havendo uma parcela da população que chegava ao município em função de empreendimentos industriais, em geral vinculados à empresa Klabin, central para a economia de Telêmaco Borba (CAVA, 2014).

Então tinha um problema, a lista de 1200 crianças não era um número real, porque muitos pais chegavam lá, faziam a inscrição para entrar na lista de espera só que eles saíam do município e não informavam a secretaria de educação, então eles continuavam com o nome na lista, então não se sabia qual era o verdadeiro número de crianças que estavam aguardando a vaga [...]. (CAVA, 2014).

Tal questão parece ser um fator explicativo para a oscilação no crescimento de vagas no período de vigência do TAC de 2008 - que segue ocorrendo após 2013, como será analisado adiante. “Só que esse TAC não estava funcionando muito bem [...]” (CAVA, 2014). Cava (2014) indica que chegavam pais diariamente à promotoria de justiça, porém não era possível prestar auxílio, pois havia uma lista de espera e um TAC firmado.

Segundo o promotor de justiça, os critérios de prioridade previstos eram um dos principais empecilhos para o cumprimento do termo, pois tais critérios previam prioridade para crianças em situação de risco, famílias com renda inferior a três salários mínimos, situações socioeconômicas avaliadas como emergenciais pela assistência social da prefeitura e, só então, o critério cronológico (PARANÁ, 2008). Já com o termo aditivo de 2011, permanece a prioridade às crianças em situação de risco, seguidas por famílias com renda inferior a três salários mínimos, sendo prioritárias nesse grupo as famílias há mais tempo em lista de espera. Na sequência aparecem as famílias na mesma faixa de renda cuja “genitora encontra-se trabalhando e não possui parentes que possam permanecer com as crianças sob seus cuidados” e as com a maior quantidade de dependentes (PARANÁ, 2011).

Segundo Cava (2014), tais critérios de prioridade faziam com que famílias com rendas superiores a três salários mínimos permanecessem na lista de espera por muito tempo e buscassem o MP com frequência, o que o levou a tomar providências. Na narrativa de Oliveira (2016), quando a gestão Gibson assumiu, em 2013, existia um TAC que determinava que 1200 vagas fossem abertas já no primeiro ano de governo. Tal dado não é corroborado pelo texto do TAC ou de seu aditivo, que determinam respectivamente a abertura de 200 e de 100 vagas anualmente, sem previsão de prazo final de cumprimento.

Nesse contexto, o secretário municipal de educação afirma ter procurado o promotor de justiça Cava, formulando com este uma audiência pública. Na sequência da entrevista, porém, afirma que teria sido o promotor quem buscou a Secretaria Municipal de Educação para verificar o cumprimento do TAC. O secretário municipal de educação afirma, ainda, que somente concordou com a assinatura dos termos por já estar em vigor TAC firmado pela gestão anterior, o que vinculava sua atuação como gestão municipal. Esse ator fazer questão de frisar, por diversas vezes ao longo da entrevista, que não julgou necessário ou positivo o firmamento dos termos.

A partir do momento que você assina um termo de ajuste de conduta você se compromete, mesmo que não exista uma lei cobrando, como é o caso de zero a três. O termo atual fala que todas as vagas têm que ser criadas para zero a três. A legislação fala que não. A Constituição fala que é direito universal, direito subjetivo a partir dos 4 anos, então, de quatro a cinco nós universalizamos. A meta do plano nacional fala que em 10 anos a gente tem que cumprir metade da fila espera... Isso nós já cumprimos hoje. Então a ideia não é seguir rigorosamente a lei, é resolver o problema da fila. Se fosse para seguir a lei, nós já estávamos dentro da lei. É o entendimento da promotoria, ela não teria como forçar isso na legislação, mas ela consegue forçar a partir do momento que foi assinado o TAC. (OLIVEIRA, 2016)

Nota-se que há uma leitura direcionada do secretário municipal de educação, que dá a entender que o marco legal vigente prevê o atendimento apenas de metade das crianças que solicitarem vagas em creches, quando em realidade prevê que 50% da população na faixa etária seja atendida e que é dever do poder público ofertar vagas em creche para todas as crianças de zero a três que as busquem. Em todo caso, não se pode negar que o TAC para regularização do atendimento de zero a três se antecipa à lei quando coloca o ano de 2017 como prazo, enquanto o PNE 2014-2024 ainda traz outros cinco anos para cumprimento.

Como eu não tinha como deixar de assumir esse TAC anterior, porque foi outro gestor que assinou, mas foi gestão pública executiva, você tem que executar. E eu criei situações, nós conversamos para que fosse em condições exequíveis no TAC. Por isso, esse terceiro TAC foi assinado. Só para deixar mais adequado as metas do TAC à realidade. (OLIVEIRA, 2016).

Tais adequações são citadas por Oliveira (2016) e Cava (2014), estando ligadas à oferta em período integral e à quantidade vagas em creche a ser criada em cada ano. Segundo o secretário municipal de educação, a oferta em Telêmaco Borba é feita em tempo integral em grande escala, havendo um padrão de qualidade alto. Entretanto, em tais moldes não seria possível expandir o atendimento no ritmo desejado pela promotoria de justiça, já que o período parcial permitiria abrir o dobro de vagas com a mesma estrutura física. Quanto ao prazo de cumprimento, o promotor de justiça afirma haver ampliado em um ano o prazo de cumprimento do TAC para vagas de zero a três, que ficou com prazo em dezembro de 2017. “Daí isso foi da audiência pública que eu fiz com o pessoal lá do município, pessoal queria resolver, só que eles não tinham condições de resolver na hora, e isso era fato, porque era muita criança e não se construía tanta creche” (CAVA, 2014).

A essa audiência pública teria sido “convidada toda a população para participar, para trocar ideia, para fazer um novo acordo com o município” (CAVA, 2014). Segundo o promotor, não houve grande participação da população interessada, apesar da divulgação feita nos meios de comunicação de massa. Na narrativa do secretário municipal de educação, tal audiência pública aparece como iniciativa da gestão. Há que se indicar também a

existência de uma lei de 2008 que regulamenta que audiências públicas sobre a educação no município aconteçam de três em três meses, sendo que tal periodicidade foi espaçada para seis meses por lei de 2016, aprovada a pedido do poder Executivo (TELÊMACO BORBA, 2008; 2016a). Não foi possível averiguar se o processo de negociação do TAC de 2008 tem relação com tal previsão legal, podendo-se indicar, apenas, que se deram de modo próximo temporalmente, sendo a lei anterior ao TAC em cerca de dois meses.

Em todo caso, acontece uma audiência pública, além da negociação entre promotoria de justiça e Secretaria Municipal de Educação (SILVA, 2016), levando ao firmamento de dois TACs em 2 de outubro de 2013. Uma questão que aparece de modos distintos na fala dos dois responsáveis pelos TACs é o desmembramento da demanda. Cava (2014) afirma ter assinado “dois termos, eu separei, eu fiz um de criança e creche de zero a três anos e outro de quatro a cinco, com razão do que prevê na Constituição que até 2016 as crianças de quatro e cinco anos teriam que estas na escola, então eu fiz dois TACs com cláusulas diferentes”. Já Oliveira (2016) narra da seguinte maneira:

Agora, nós assinamos um terceiro e um quarto termos. O que que nós fizemos? Como eu sabia que vinha aí o plano nacional, com quatro a cinco e zero a três tratados de maneiras separadas, as metas eram separadas, nós desmembramos o TAC em dois. Um dos TACs era para quatro a cinco anos, como a gente universalizou esse TAC não tem mais sentido, deixou de ter a eficácia dele e agora nós estamos com o TAC de zero a três [...]. Nós dividimos o problema e repartimos por quatro anos a solução.

Assim, ambos os atores parecem trazer para si a responsabilidade pela escolha em firmar dois TACs. Em todo caso, dois TACs são firmados, sendo o primeiro para universalização do atendimento de quatro e cinco anos, com prazo em 2014 para atendimento da demanda manifesta, e no final de 2015, para a demanda absoluta, tendo todas as crianças que estarem matriculadas ao início do ano letivo de 2016. Já o segundo compromete o município a atender todas as crianças de zero a três que manifestarem interesse, com atendimento de 15% da demanda manifesta até o final de 2014, outros 20%, até 2015, 30% em 2016 e o restante até o final de 2017 (PARANÁ, 2013; 2013a).

No contexto de formulação dos TACs interessam ainda dois elementos de seu conteúdo: a questão dos critérios de prioridade e do cadastramento. Em ambos os termos assinados em 2013, vemos um conjunto de critérios de prioridade distinto dos acordos anteriores. Primeiramente, porque coloca as crianças com deficiência ao lado daquelas em situação de risco, no topo da prioridade. Além disso, altera o critério socioeconômico, incluindo família com renda per capita inferior a meio salário mínimo, e não mais três salários mínimo, sendo a avaliação feita pela Secretaria Municipal de Educação.

Tal alteração no critério foi sugerida, segundo Cava (2014), por representantes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), adequando-o ao critério usado em programas federais como o Bolsa Família. Por fim, aparece a indicação de que as crianças que se encaixam no critério socioeconômico devam ser preteridas no caso de haver outras crianças à frente delas na lista e que estejam aguardando por vaga há mais de um ano. Essa é uma cláusula bastante peculiar destes TACs, aparecendo apenas neste caso e nos dois TACs da comarca de Curiúva que, conforme comentado anteriormente, repetem a exata formulação de Telêmaco Borba (PARANÁ, 2013; 2013a).

Já em relação à lista de espera, optou-se pela realização de um recadastramento inicial, havendo um prazo de 60 dias para que fosse amplamente divulgado e realizado. No ato deste recadastramento, os responsáveis pelas crianças receberiam um protocolo indicando que deveriam renovar a inscrição a cada seis meses, caso contrário, seriam eliminados da lista de espera. Cava (2014) indica que chegou a essa formulação em diálogo com a promotora responsável pelo Caopcae/Educação, que conhecia o caso de outro município em que tal solução foi adotada. Entretanto, entre os TACs localizados nesta pesquisa, não foi possível verificar o uso desse tipo de cláusula. Os únicos casos em que tal formulação foi localizada são, novamente, os da comarca de Curiúva.

Por fim, outro elemento de destaque nas cláusulas dos TACs é a obrigação de que as listas de espera atualizadas, após o recadastramento, sejam publicadas em sítio na internet formulado pela Secretaria Municipal de Educação, assim como nos CMEIs. Essa cláusula parece ser inédita na ocasião, tendo sido agregada por outros dois promotores de justiça em termos firmados posteriormente em outros municípios, além dos três TACs que repetem a formulação de Telêmaco, possivelmente reforçando o papel do Caopcae/Educação na propagação de modelos e meios de atuação.

Segundo Cava (2014), essa cláusula decorreu do fato de a Secretaria Municipal de Educação já estar publicando suas listas de espera em *blog*, optando o promotor de justiça por “constar isso expressamente para eles manterem”. De fato, tais listas seguem disponíveis em *blog*⁵⁴, que é atualizado com constância e cujas primeiras publicações remontam ao início do ano de 2013, estando entre estas a publicação das listas de espera por CMEI e por turmas, no dia 5 de fevereiro. Aparece, portanto, mais um indício de priorização desta problemática pela gestão, que seguiu atualizando o referido *blog* até meados de dezembro de 2016, sendo ele assumido pela nova gestão a partir de 11 de janeiro de 2017.

54 Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>. O sistema de lista de espera usado atualmente se encontra disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/helpdesk/cmei_consulta.php>.

Desse modo, quanto ao firmamento dos TACs e seu conteúdo, em síntese, é possível dizer que se tratam de documentos elaborados a partir de diálogo e de conhecimento prévio da realidade local, o que fica claro pelas cláusulas que se referem a critérios de prioridade, recadastramento e publicação da lista de espera atualizada na internet e nos CMEIs. Também os prazos e percentuais da fila a serem atendidos a cada ano, conforme evidenciado nas entrevistas, foram definidos em diálogo. Entretanto, a seção de fundamentação e a formulação textual da primeira cláusula, bem como das que falam sobre recursos orçamentários e multa, foram retiradas do modelo enviado pelo Caopcae/Educação, o que é indicado na fala do próprio promotor de justiça responsável (CAVA, 2014).

Quanto aos indicativos de efeitos dos TAC, cabe olhar os dados de planejamento orçamentário, averiguando o nível de priorização dado à educação. Percebe-se que houve interesse da gestão em investir na área, o que é perceptível na previsão de recursos feita através do Plano Plurianual (PPA) da gestão, aprovado no início de 2014 e válido até 2017⁵⁵. No anexo da lei, onde constam ações por órgãos e unidades, pode-se aferir que a previsão orçamentária da Secretaria Municipal de Educação é a mais alta entre todos os órgãos do executivo municipal, conforme se observa na tabela (TELÊMACO BORBA, 2014).

TABELA 13 – TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS NO PPA 2014-2017 POR ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

Órgão	Recursos previstos 2014-2017
Gabinete do Vice-Prefeito	763.000,00
Controladoria-Geral do Município	1.685.000,00
Reserva de Contingência	4.169.280,00
Procuradoria-Geral do Município	4.899.500,00
Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente	14.188.050,30
Secretaria Municipal de Trabalho e Indústria Convencional	18.169.520,00
Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Recreação	21.726.021,70
Poder Legislativo	24.580.000,00
Secretaria Geral do Gabinete	26.657.534,35
Secretaria Municipal de Assistência Social	35.096.304,90
Secretaria Municipal de Finanças	35.439.764,00
Secretaria Municipal de Administração	36.070.615,00
Fundo Previdenciário do Município	97.880.000,00
Secretaria Municipal de Saúde	119.289.844,07
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	120.689.367,56
Secretaria Municipal de Educação	150.493.558,20
TOTAL GERAL	711.797.360,08

FONTE: Organizado a partir de Telêmaco Borba (2014).

55 Não foi possível acessar o PPA, bem como outras peças orçamentárias referentes à gestão anterior.

Percebe-se que há uma previsão de investimento mais alta para a Secretaria de Educação do que para aquela responsável pelas obras públicas em geral. Entende-se que uma previsão orçamentária alta para a educação, de 21,15% dos gastos totais, é previsível quando se considera um período de construção de equipamentos, pois tais gastos de capital necessariamente serão mais altos do que os de funcionamento de gabinetes, por exemplo. Entretanto, a escolha de construir equipamentos educacionais e supostamente investir em tal finalidade mais do que em outras obras públicas, certamente denota escolha de prioridade.

Interessa indicar que, no momento da aprovação do plano descrito, já estavam firmados os TACs de 2013. Seria tal priorização devida à pressão do MP, vinculada a uma demanda social já enraizada na população ou fruto de uma opção de governo já previamente pretendida pela gestão eleita? Tal questão não será respondida de modo definitivo, ficando em aberto, inclusive, a possibilidade de um entrelaçamento entre os três fatores. Voltar-se-á a esta discussão, mas, por ora, voltemos aos possíveis efeitos do firmamento dos TACs.

Cava (2014) afirma que após o firmamento seguiu sendo requisitado pelos responsáveis das crianças que aguardavam vagas. Nesses casos, os pais foram encaminhados à Secretaria Municipal de Educação, pois caberia ao MP apenas acompanhar o cumprimento do TAC. Além disso, o promotor de justiça também indica que, em caso de falta de vagas, muitos pais anteriormente iam em busca do Conselho Tutelar, pelo entendimento de tratar-se de uma situação de risco. “O pai ia lá procurar o conselho, o conselho mandava uma requisição para a secretaria de educação, os pais iam à secretaria de educação e não se resolvia porque não tinha vaga e tinha as cláusulas do TAC anterior, então eles iam parar no MP” (CAVA, 2014).

Após o firmamento do TAC, porém, teria sido informado ao conselho que o atendimento deveria seguir os critérios trazidos pelo TAC, sendo apenas necessário encaminhar as demandas para a Secretaria Municipal de Educação, onde os responsáveis seriam informados de sua posição na lista e dos critérios para atendimento. Segundo o secretário municipal de educação, tal procedimento facilitou o trabalho com a população.

Ficou transparente, deixou de gerar dúvida. Eu não tinha dúvida, o nosso processo sempre foi muito rigoroso. Mas para a comunidade sempre fica aquela... E a partir do momento que a gente publicizou a fila, quando acontecia de alguém lá do décimo lugar entrar em primeiro, no outro dia tinha alguém aqui questionando e a gente apresentava o documento do promotor, porque estava em uma situação de risco. Então aí ficou claro porque que de vez em quando mudava a fila. Não é ao bel-prazer do prefeito e do secretário. Isso foi muito bom, sabe. [...] foi desenvolvido um software que mudava a ordem da fila de acordo com o próprio TAC. Já tinha os critérios, então o pessoal da tecnologia da prefeitura criou. Quando alguém era matriculado, automaticamente se organizava. Isso trouxe uma tranquilidade para a gente trabalhar. (OLIVEIRA, 2016).

O secretário municipal de educação inclusive afirma ter passado por problemas anteriormente, com a tentativa de intervenção de pais e representantes do legislativo, buscando alterar a ordem da fila. Tal problemática se mostrou resolvida após o firmamento do TAC. Entretanto, o presidente do conselho tutelar, Sidnei Rodrigues da Silva⁵⁶ (2016), afirma que, nesse momento, o volume de demandas dirigida à instituição aumentou.

A partir do momento que existe TAC, nem vão procurar a solução lá no Ministério Público, porque a gente tenta encontrar a solução e resolver aqui entre conselho tutelar e a secretaria de educação. E a família. Quando a gente vê que infelizmente, e é muito difícil ocorrer isso, a criança tem uma necessidade muito grande [...] da vaga e a vaga não [...] é disponibilizada, já aconteceu caso aí, de vez em quando acontece, de a gente ter que acionar aí o Ministério Público. Para que aquela criança seja garantida com emergência aquela vaga. (SILVA 2016).

Quanto ao acionamento do MP no caso de situações de risco não priorizadas pela Secretaria Municipal de Educação, o atual promotor de justiça afirma que não seria a solução ideal. Ao longo da entrevista, Diogo de Assis Russo⁵⁷ (2016) afirma por diversas vezes que considera necessário que a rede de proteção de infância no município seja organizada, no sentido de as demandas chegarem aos entes realmente aptos a resolvê-las com maior rapidez. Tal organização permitiria ao MP focar-se em problemáticas mais amplas, caracterizando um perfil mais “resolutista” da instituição e não apenas “demandista”, nas palavras usadas pelo próprio promotor de justiça.

Nós não queremos solucionar a questão da criança A ou B, somente. Nós queremos solucionar a problemática como um todo. Nós queremos alcançar essa promessa constitucional de efetivar 100% de disponibilidade, ah... Nas vagas de, no caso, no nosso caso especial, de zero a três anos. Então, nosso objetivo é tratar a situação macro. Não micro. Mas é lógico que existem situações que são muito especiais. E essas situações muito especial, elas devem ser tratadas de forma específica. (RUSSO, 2016).

Em todo caso, o promotor de justiça indica que as demandas seguem chegando ao MP, mesmo por tratar-se de uma promotoria de justiça que atende a questões de família, sendo tais questões correlatas por vezes postas em pauta. Entretanto, as informações trazidas

56 Sidnei Rodrigues da Silva vem atuando como conselheiro tutelar desde o ano de 2000. Sendo os mandatos, à época, de três anos de duração, atuou entre 2000 e 2006, voltando ao cargo em 2010. Hoje, com mandatos durando quatro anos, encontrava-se no momento da entrevista na metade de seu segundo mandato. Durante os 14 anos que esteve na função, ocupou por diversas vezes a função de presidente da instituição.

57 Diogo de Assis Russo ingressou no MP em 2013, ocupando as Comarcas de Ibatí, Guaraniacu, Morretes e Telêmaco Borba. Nesta última, à qual chegou no final de março de 2016, era responsável pela terceira promotoria, sendo que, no momento da entrevista, estava sendo estruturada a quarta promotoria, que ficaria com algumas das atribuições prévias do seu cargo. Nessa nova organização, permaneceria sendo responsável pelas áreas de família e sucessões, infância e juventude, registros públicos, direitos humanos, idoso e pessoas com deficiência. Descreve-se como envolvido e interessado na matéria de infância, ainda que não se trate de sua escolha de especialização específica.

pelo representante do conselho tutelar também indicam que as demandas são trazidas em maior volume a essa instituição, em especial no que se refere à ordem da lista de espera. Inclusive aparece a indicação de aumento nas demandas ao longo do tempo, sendo indicado nos CMEIs que pais em situações mais complicadas se dirijam à instituição. “Todos os dias no conselho tutelar a gente atende uma média de, no mínimo, duas, três mães que procuram por uma vaga no CMEI. Todas com uma necessidade de trabalhar, de prover o sustento para os filhos” (SILVA, 2016). Segundo Silva (2016), a problemática das mães trabalhadoras se mostra central, pois por vezes há um contexto problemático para a criança, não sendo, porém, classificado como situação de risco segundo os critérios existentes.

A mãe é trabalhadora, o pai é trabalhador[...]. Mas talvez o sistema TAC considera o que: se o pai e a mãe é trabalhador, eles têm condição de pagar alguém pra cuidar daquela criança. [...] a gente sabe que não é por aí. Um cuidador de criança às vezes resolve, mas não tem todo aquele mecanismo, de pessoas preparadas, de um ambiente apropriado para aquela criança. Então, é esse tipo de coisa que tem que se analisar[...], dar mais credibilidade para essa família e principalmente para essa criança, que [...] não tem o direito de estar num ambiente escolar [...] num ambiente onde tem pessoas formadas para trabalhar com ela [...]. (SILVA, 2016).

Assim, aparece uma série de críticas do presidente do conselho tutelar em relação aos critérios de prioridade e a forma como são avaliados os casos de crianças em situação de risco, ainda que o mesmo aponte para uma melhoria a partir do TAC e das iniciativas da gestão. Já o secretário municipal de educação acredita que o firmamento do TAC permitiu aprimorar o sistema de espera. “E aí começamos a contemplar pessoas que estavam há muito tempo paradas. [...] Na verdade, a fila de espera para o CMEI era injusta. O que nós fizemos foi tornar um pouco menos injusta a ordem de entrada” (OLIVEIRA, 2016).

Na sequência, Oliveira (2016) acrescenta que o desmembramento da demanda permitiu que o problema de quatro e cinco anos fosse resolvido, o que é corroborado pela ausência de lista de espera para essa faixa etária, conforme disponibilizado no blog da Secretaria Municipal de Educação. Segundo o secretário municipal de educação, a problemática envolvendo a faixa de idade entre zero e três é maior por tratar-se de um trabalho feito em formato diferenciado, adequado às necessidades de crianças pequenas.

Zero a três você tem bebês, [...] a cada no máximo seis crianças têm que ter um professor. É uma cozinha especial, uma sala especial, tudo é mais caro para você manter a qualidade do atendimento. Como a gente não quer fazer um depósito de criança... E esse sempre foi um embate nosso com a promotoria. Que a promotoria dizia que a gente não deveria baixar a qualidade, mas deveria ofertar logo todas as vagas. Do ponto de vista de orçamento, era impossível fazer isso. Então nós fomos adequando, conversando, até que chegamos a um termo. O problema é que quando você entra num termo, que o promotor te entende, aí muda o promotor, aí tem que começar a conversa com o próximo, né. [...] historicamente aqui nunca fica muito tempo um promotor. (OLIVEIRA, 2016).

A comarca de Telêmaco Borba, parece, de fato, ter grande rotatividade de promotores. Não foi possível averiguar exatamente quem esteve alocado na comarca e por quanto tempo, mas se pode indicar que a o TAC de 2008 e o aditamento de 2011 foram firmados por promotoras de justiça diferentes. Já no período entre Cava e Russo, passaram dois ou três promotores pela comarca, além de promotores substitutos em períodos de férias.

A fala do secretário municipal de educação ainda remete a outra problemática, também levantada por Silva (2016). Ambos os atores indicam que o promotor de justiça responsável pelos TACs trazia uma habilidade de diálogo ao debate e à resolução de problemas, sendo que tal questão não parece ocorrer da mesma maneira no presente momento. Ambos apontam para dificuldades no momento em que o responsável atual assumiu a promotoria de justiça. Segundo Silva (2016), haveria uma maior recorrência da presença de promotores de justiça substitutos, bem como uma dificuldade geral na comunicação com a promotoria de justiça.

Nós tivemos, na época do doutor Thiago, a melhor época, em questão de promotoria. Porque, para ele estar aqui no conselho tutelar ele não tinha dificuldade nenhuma. Ele vinha aqui, chegava na minha sala ou na sala de qualquer conselheiro, conversávamos de igual para igual, né. Ele estava sempre entrando nas escolas, procurava estar em todas as reuniões, ajudava muito, tanto nós do conselho tutelar quanto secretaria de educação e todas as esferas. E a saída dele quebrou nossas pernas, digamos assim. Daí a vinda de outros torna-se bastante difícil, né? E o que dificulta o nosso trabalho, reflete aí na própria garantia dos direitos da criança, né? Porque se a gente tinha uma situação maleável, uma situação mais tranquila para resolver as coisas, hoje a gente não tem. (SILVA, 2016).

Pode-se perceber que há uma reclamação a alternância de promotores de justiça no município, o que parece gerar retrocessos ou atrasos, na visão destes dois atores. Silva (2016) inclusive dialoga com Silva (2001a), quando indica padrões de atuação que não possuem uma continuidade, caracterizando perfis de atuação díspares.

Cada um atua de uma maneira muito diferente. Eles não têm uma linha assim, sabe? Tem muito promotor que vai a campo e tem muito promotor de gabinete. Tem muito promotor que manda o assessor conversar com você, que manda o assessor te ligar, manda muito recado, mas não chama para uma conversa aberta. E isso prejudica bastante o trabalho do conselho tutelar. (SILVA, 2016).

Já segundo Oliveira (2016), a alternância de promotores de justiça se mostra como fonte suplementar de trabalho para a Secretaria Municipal de Educação, visto que novos promotores solicitariam informações já anteriormente fornecidas pela administração, gerando volume de trabalho desnecessário. “Mas fora isso, a gente fazia o mesmo processo, ia lá, conversava, explicava. Alguns eram mais [...] ressabiados, eles achavam que a gente estava querendo ganhar eles na conversa” (OLIVEIRA, 2016).

Em todo caso, o promotor de justiça em exercício neste momento chegou à comarca em março de 2016, com a situação de quatro e cinco anos já solucionada, conforme afirmação do próprio promotor de justiça e dos outros atores. O promotor de justiça é bastante incisivo em afirmar que sua atuação se baseia na relação com a sociedade, sendo apenas consequência das demandas já existentes, reforçando uma ideia de organicidade entre MP e a população, dialogando com a teoria trazida no primeiro capítulo deste trabalho. Assim, afirma que nesse momento estariam chegando diversas demandas ao MP, da forma indireta comentada anteriormente.

Pelo fato da minha promotoria também estar acumulada a questão da família, como o atendimento ao público aqui é diário, diuturno, a gente vê que o município não consegue cumprir a contento aquilo que foi estabelecido no TAC [...]. Há um déficit de vagas e isso é inquestionável. Então a gente vê, a gente recebe aqui pessoas interessadas, "eu quero saber onde que tá, qual que é a vaga que falta para o meu filho, quando é que meu filho vai entrar". Então, a gente tem que lidar e gerenciar com esse tipo de situação. Então, quando eu cheguei, eu fiz questão de fazer uma nova reunião pública, até para a gente ver como que o TAC, que foi firmado em 2013, estava sendo cumprido agora em 2016. (RUSSO, 2016).

Nesse sentido, o promotor de justiça indica que a relação entre MP, poder público e sociedade tem sido no sentido de cobrança da implementação de novas vagas de acordo com os prazos estabelecidos no TAC. O ator indica vontade de trabalhar em conjunto para resolução do problema, compreendendo a dificuldade de ofertar vagas na qualidade necessária para crianças de zero a três anos. Aponta ainda, que o objetivo seria atingir 100% das vagas, indicando que o diálogo não poderia alterar tal perspectiva. “Então nós estamos tentando, nunca interferindo, lógico, na discricionariedade do administrador, mas[...], através de conversa, através de, do relacionamento que se dá através desse inquérito civil: expedição de ofício, resposta desses ofícios...” (RUSSO, 2016). Porém, conforme indicado na fala de Oliveira (2016), haveria um processo de interferência na discricionariedade do administrador, que se mostra incomodado com o relacionamento entre Executivo e MP, especialmente em função da carga burocrática citada pelo promotor.

Portanto, a fala dos atores indica tensionamentos entre gestão municipal e promotoria justiça, em torno do firmamento e, principalmente, do controle do cumprimento do TAC. Por outro lado, parece haver sido solucionada a problemática trazida em um dos TACs de 2013, sendo que o segundo segue sendo monitorado com vistas a seu cumprimento. Nesse sentido, interessa olhar para os dados referentes a matrículas na Educação Infantil do município, ainda que o uso de tais dados mereça ressalvas a partir do que foi constatado na entrevista ao secretário municipal de educação. Essa constatação se refere, principalmente, ao fato de as matrículas lançadas como creche serem aquelas ofertadas em período integral

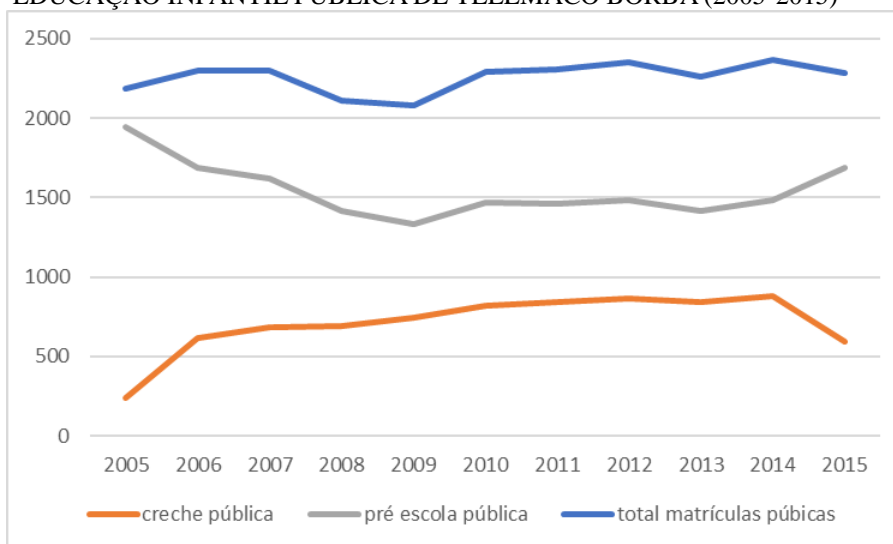
nos CMEIs, para crianças de zero a cinco anos, enquanto as vagas lançadas como pré-escola são aquelas ofertadas em escolas, em turmas de crianças de quatro e cinco anos, em período parcial. Tal discrepância no lançamento, possivelmente aliada à questão da sazonalidade populacional, leva a um quadro de ampliação do número de matrículas pouco usual para um município que esteja regularizando seu atendimento.

TABELA 14 – NÚMERO DE MATRÍCULAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL AMPLIADAS EM TELÊMACO BORBA POR ANO A PARTIR DO TAC DE 2013

Ano	2014	2015	2016	2017 ⁵⁸
Número de vagas ampliadas	106	-82	2	-58

FONTE: Organizado a partir de Inep (2013-2015) e FNDE (2016; 2017).

GRÁFICO 3 – SÉRIE HISTÓRICA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA (2005-2015)

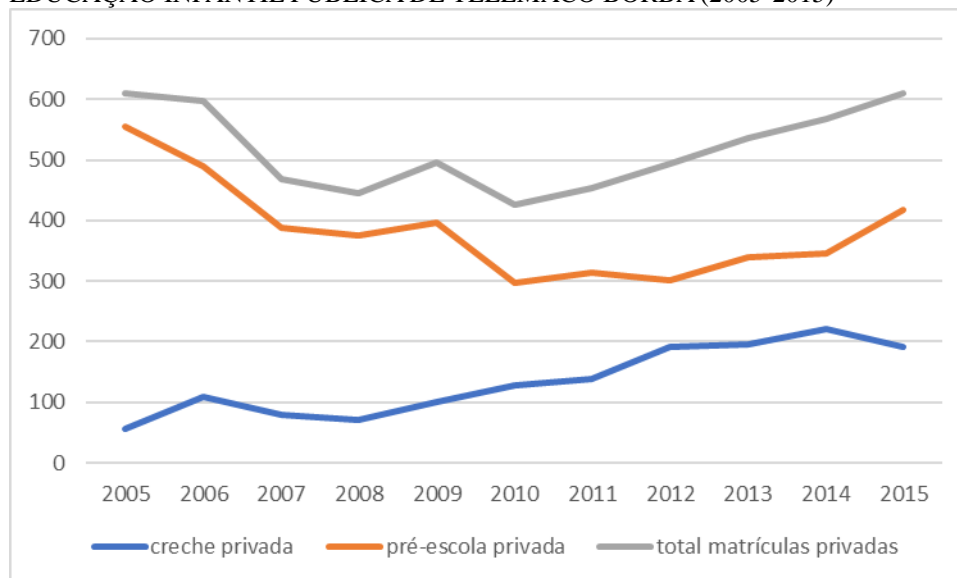


FONTE: Elaborado a partir de Inep (2005-2015).

Assim, é difícil fazer considerações conclusivas sobre o quantitativo de vagas. Porém, pode-se observar crescimento significativo imediatamente após o TAC e, se o formato de lançamento era o mesmo nas gestões anteriores, uma inversão no padrão de ampliação de vagas em período integral, para uma priorização de vagas em período parcial. Também se pode dizer que em 2013 e 2014 houve um investimento maior em creche do que em pré-escola, sendo invertido tal padrão no ano de 2015 (SIOPE, 2013-2015). Quanto às quedas, o secretário municipal de educação indica que estariam relacionadas à sazonalidade populacional e à desistência de alguns pais que optaram por instituições particulares, indicando uma queda de 20% no tamanho fila entre 2014 e 2015 (OLIVEIRA, 2016).

⁵⁸ Os dados referentes as 2016 e 2017 foram retirados das Portarias Interministeriais utilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para envio de verbas do Fundeb. Disponíveis em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos/>>, acesso em: 11.04.2017. A escolha de tal fonte foi devida à demora na disponibilização dos dados de matrícula a partir do Inep. Para os dois anos, optou-se pelas portarias mais recentes, disponibilizadas em dezembro de 2016.

GRÁFICO 4 – SÉRIE HISTÓRICA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA (2005-2015)



FONTE: Elaborado a partir de Inep (2005-2010).

Conforme observado acima, as matrículas privadas de fato vêm se ampliando, o que explicaria, em parte, que a situação venha sendo regularizada sem efetiva ampliação das matrículas públicas. Vale dizer, ainda, que a Educação Infantil pública no município é ofertada apenas diretamente pelo poder público, não havendo instituições conveniadas, o que apenas aparece na educação especial neste município (FNDE, 2009-2016).

Em todo caso, quanto ao lançamento diferenciado, supostamente referente à oferta integral em creche e parcial em pré-escola, há que se indicar que existem discrepâncias entre os dados lançados no censo escolar do INEP e aqueles enviados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com fins de repasse dos recursos do Fundeb. Essas discrepâncias aparecem tanto no quantitativo geral quanto por tipo de jornada. Quando aos dados do censo escolar, em 2015 aparece que 91,5% das vagas ofertadas como creche eram de crianças de zero a três anos e todas eram ofertadas em tempo integral na rede pública. Entretanto, 7,4% das vagas ofertadas como pré-escola eram ocupadas por crianças de zero a três anos, assim como 19,9% das vagas lançadas como pré-escola constavam como tempo integral, destoando da explicação do gestor (INEP, 2015; OLIVEIRA, 2016). Tais distorções, ainda que não indiquem, necessariamente, um descaso da administração com a problemática da Educação Infantil, dificultam o trabalho com os dados de matrícula.

Assim, quanto ao quantitativo de vagas ampliado, vale deixar claro que os indicadores se mostram contraditórios. Entretanto, há uma concordância de todos os atores envolvidos de que a situação foi regularizada para quatro e cinco anos e vem melhorando ao longo do tempo para zero a três, ainda que o gráfico referente às matrículas públicas não

corrobore tal visão, não havendo crescimento constante no total de vagas na etapa. Em todo caso, entende-se que a falta de dados ou a imprecisão destes a partir de 2016 é relevante, já que a regularização, segundo Oliveira (2016), aconteceu no início deste ano. Além disso, entende-se como relevante o formato de lançamento dos dados e a sazonalidade populacional. Assim, não havendo discordância entre os atores envolvidos quanto à melhoria da situação analisada (OLIVEIRA; 2016; RUSSO, 2016; SILVA, 2016; CAVA; 2014), aceita-se que a situação venha sendo regularizada mesmo sem dados unívocos.

Segundo Cava (2014), de acordo com contato estabelecido com o assessor da promotoria de justiça do município, no momento da realização da entrevista, em outubro de 2014, haveria 44 crianças de quatro e cinco anos e 550 de zero a três aguardando vagas. Segundo Oliveira (2016), a regularização do atendimento de quatro e cinco teria sido concluída em fevereiro ou março do ano de 2016. O secretário municipal de educação se mostra satisfeito em dizer que recebeu o contato de uma secretária de educação da região oeste do estado, que teria estado em contato com o promotor de justiça Cava, tendo sido recomendado o contato por se tratar de “um caso exitoso de ter resolvido o problema da fila”, em especial em relação à critérios de prioridade.

Em todo caso, os dados referentes à da fila de zero a três indicam que permanecem 573 crianças na fila de espera⁵⁹, ainda que, em entrevista Oliveira (2016), tenha comentado um total de 712. Silva (2016) afirma que se trata de um número alto, considerando-se o porte do município e do investimento que vem sendo realizado, apontando para uma tendência de diminuição da fila. Entretanto, reclama da velocidade com que a ampliação do atendimento tem sido feita. Indica, ainda, que os prazos que são determinados tendem a ser renegociados, sem que haja punição pelo seu descumprimento. Entretanto, não aparece na fala dos outros atores a renegociação de prazos, o que parece plausível com a regularização de quatro e cinco ter sido feita em 2016, conforme o prazo.

Também a situação de zero a três parece tender a ser regularizada, havendo a indicação de que há um CMEI em construção e outros três em processo licitatório (TELÊMACO BORBA, 2016), não parecendo fora de alcance o cumprimento do acordado até o final de 2017, conforme prazo. Quanto à lentidão na regularização, tanto Oliveira (2016) quanto Russo (2016) parecem concordar que se trata de necessidade no sentido de uma manutenção da qualidade, ainda que tal questão seja mais reiterada pelo secretário municipal de educação.

59 Calculado pela autora a partir de listas de espera disponibilizadas pela secretaria municipal de educação. Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 21.11.2016.

E esse tempo integral acaba aumentando o custo e também a qualidade do atendimento. Para você ter uma ideia hoje a SEED colocou referências para Educação Infantil e nós somos citados como município referência para a Educação Infantil no estado. Pela qualidade que trabalhamos. Só que essa qualidade acaba obrigando a gente a ofertar a vaga num ritmo um pouco menor do que a gente queria. Porque uma coisa é você abrir um monte de vaga para colocar as crianças lá. Outra é você seguir um planejamento pedagógico... (OLIVEIRA, 2016).

Nesse sentido, vale retornar ao tamanho da oferta em tempo integral e parcial no município, já que a oferta integral aparece como justificativa para certa morosidade na ampliação do acesso. Visando-se avaliar o padrão de oferta em termos de jornada, optou-se por olhar para os microdados do Censo Escolar, para traçar série histórica com mais clareza na distinção entre vagas em tempo integral e parcial a cada ano do que quando meramente se aceita a afirmação do secretário de que a oferta em creche seria em tempo integral enquanto na pré-escola em tempo parcial. Vale indicar que os dados obtidos dessa maneira mostram pequenas discrepâncias em relação àqueles enviados ao FNDE com vistas ao recebimento de verbas do Fundeb, ainda que não se tratem de diferenças significativas.

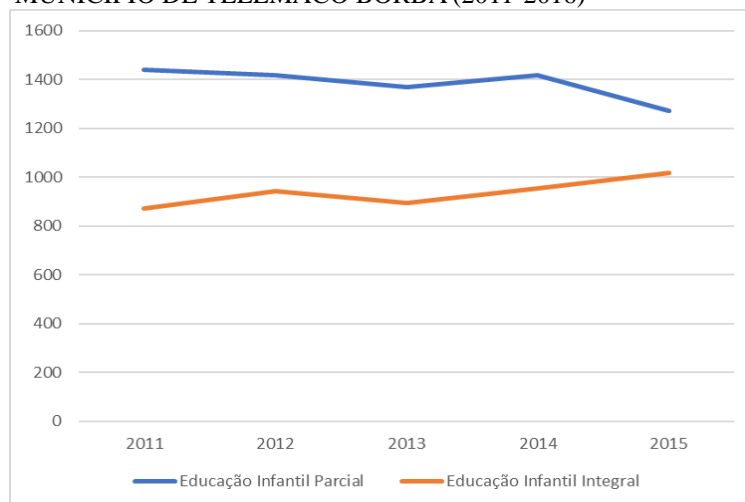
TABELA 15- SÉRIE HISTÓRICA DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA EM TELÊMACO BORBA, SEGUNDO TIPO DE JORNADA⁶⁰

Etapas	Jornada	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	Parcial	47	4	2	2	
	Integral	799	869	843	883	595
	Total	846	873	845	885	595
Pré-escola	Parcial	1393	1415	1369	1417	1273
	Integral	73	73	51	73	422
	Total	1466	1488	1420	1490	1695
Total	Parcial	1440	1419	1371	1419	1273
	Integral	872	942	894	956	1017
	Total	2312	2361	2265	2375	2290

FONTE: Organizado a partir dos microdados do Censo Escolar (Inep, 2011-2015).

⁶⁰ De acordo com Parecer do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009a) considera-se período integral se a permanência na turma for igual ou maior que 420 minutos (7 horas), inferior a isso, considerou-se jornada parcial. A variável presente no banco de dados e utilizada para verificação da jornada dos anos de 2011-2014 foi a de duração da escolarização. No ano de 2015, foi utilizada a variável de duração de turma.

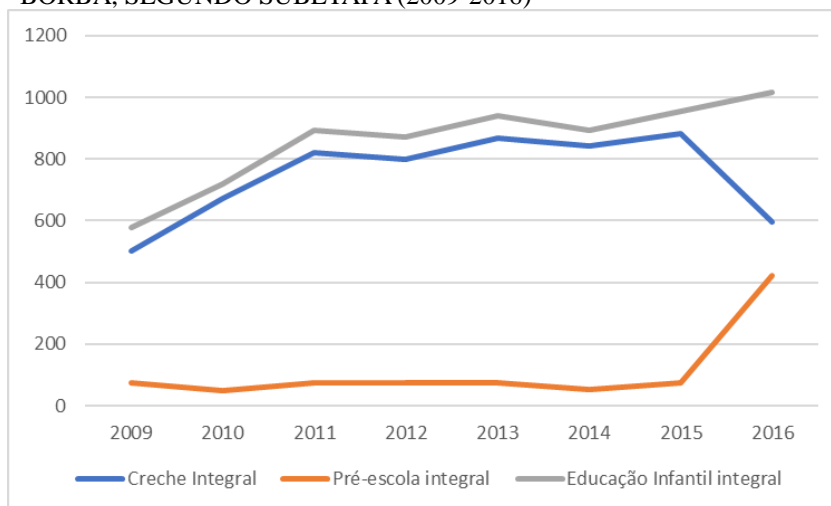
GRÁFICO 5 – SÉRIE HISTÓRICA DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA EM TEMPO INTEGRAL E PARCIAL NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA (2011-2016)



FONTE: Formulado a partir de FNDE (2009-2016).

Note-se que há uma oferta significativa em tempo integral durante todo o período, havendo aumento entre 2014 e 2016, indicando não haver uma opção pela ampliação de vagas em tempo parcial, ainda que o secretário tenha demandado para firmamento do TAC que tal possibilidade permanecesse aberta. Desse modo, ainda que se pudesse esperar como efeito do TAC a ampliação das vagas em tempo parcial, com redução do tempo integral, tal efeito não parece ter ocorrido. Quanto ao formato de lançamento indicado pelo secretário, tanto os dados do FNDE corroboram que as vagas de creche são praticamente todas ofertadas em tempo integral, o que se consolida principalmente a partir de 2012. Entretanto, havendo uma queda do número de vagas em creche integral em 2016, aparece no gráfico abaixo um crescimento das vagas em pré-escola em período integral.

GRÁFICO 6 – SÉRIE HISTÓRICA DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA, SEGUNDO SUBETAPA (2009-2016)



FONTE: Formulado a partir de FNDE (2009-2016).

Tais dados parecem indicar que houve preocupação da gestão em manter e ampliar a oferta em tempo integral, apesar do esforço do secretário municipal de educação de educação em incluir a possibilidade abertura de vagas em período parcial para cumprimento do TAC. Também demonstra falhas no formato do lançamento dos dados pela gestão.

Outro dos elementos reiterados pelo secretário municipal de educação no sentido de justificar a demora na regularização da situação é a contratação de profissionais com formação através de concurso, não havendo “profissionais cuidadores como são estratégias de alguns municípios” (OLIVEIRA, 2016). Tal fator levaria a um maior peso da folha de pagamentos, o que dificultaria uma solução mais ágil. Nesse sentido, olhando-se para os dados do censo escolar de 2015, pode-se dizer que 100% dos professores da Educação Infantil eram concursados, mas 56,4% possuem apenas nível médio na creche e 45,3% na pré-escola (INEP, 2015). Isso não necessariamente contraria a afirmação de Oliveira (2016), já que este afirma que todos os docentes teriam formação superior ou em magistério.

Quanto à qualidade do atendimento, um indicador analisado foi a quantidade de crianças atendidas por turma e por docente. Assim, chegou-se ao dado de que existiriam 79 docentes atuando em creches municipais, e 76 em pré-escolas em 2015. Seriam, portanto, 7,5 alunos por professor em creche, e 22 em pré-escola, com um valor de 15 alunos por professor na Educação Infantil como um todo⁶¹. Já em relação às turmas, seriam 119 na Educação Infantil municipal, 41 nos CMEIs e 78 nas pré-escolas públicas. Isso implica que o número médio de alunos por turma na creche seja de 14, enquanto na pré-escola, de 22, totalizando na Educação Infantil 19 crianças por turma. Pode-se perceber, por tais dados, que tendencialmente cada turma de creche teria duas docentes, sendo que, na pré-escola, o mesmo poderia se dar em parte das turmas, em se tratando de período parcial (INEP, 2015).

Assim, o cenário geral dos dados de atendimento corrobora a afirmação de se tratar de uma oferta com algum tipo de padrão de qualidade, não sendo possível aferir dentro desta pesquisa indicadores mais detalhados. Tais dados também se mostram limitados por não ser possível, nos limites desta pesquisa, traçar série histórica da questão da formação docente ou do quantitativo de crianças por professor ou por turma. Em todo caso, os dados levantados a partir de indicadores quantitativos e do contato com os atores, mostram que o município de Telêmaco Borba representa um caso de sucesso no sentido da ampliação do acesso à

⁶¹ Apresenta-se como possibilidade que outros profissionais estejam sendo contratados em lugar de docentes, com vistas à ampliação de vagas com menor custo. Assim, um atendimento na etapa por profissionais não qualificados de outras categorias poderia ser um dos efeitos de uma forte pressão social por vagas na Educação Infantil. Entretanto, não foi possível averiguar a existência de tal efeito, já que apenas é se pode conhecer a quantidade de professores atuando por turma a partir dos dados do Censo Escolas (INEP, 2015), não sendo inclusos outros profissionais.

Educação Infantil, ainda que siga apresentando uma fila de espera de 573 crianças no final do ano de 2016. A melhoria da situação se mostra como uma concordância entre todos os entrevistados. Entretanto, o que percebemos na fala dos atores que representam a gestão e o MP é a tentativa de atribuir à sua atuação uma parcela significativa da responsabilidade pela melhora da situação. Nesse sentido, surge uma interrogação no sentido de avaliar os efeitos do TAC, pois não parece simples determinar se a ampliação do atendimento é devida ao firmamento do mesmo. Assim, volta-se à discussão para essas diferentes narrativas, que se mostram contraditórias entre si quanto às causas dos avanços ocorridos na efetivação do direito à Educação Infantil, apontando para tensionamentos entre gestão municipal e MP.

3.4.2 O que explica a ampliação do atendimento segundo o discurso dos diferentes atores

Segundo Oliveira (2016), a ampliação da oferta teria acontecido em sua gestão de qualquer maneira. O secretário municipal de educação parece enxergar como contribuição da promotoria de justiça apenas a organização da fila de espera, que se tornou menos injusta. À parte disso, parece ver a interlocução com a promotoria de justiça como mais um problema que a gestão precisa enfrentar, sendo enviadas respostas e traçados diálogos com vistas a evitar maiores incômodos.

De fato, parece haver indicativos que corroboram um interesse da gestão em regularizar a situação do atendimento na Educação Infantil. Um deles é o fato de não haver pedidos de recursos orçamentários emergenciais como no caso da gestão anterior, havendo uma já comentada prioridade da gestão em investir em educação. Os 150 milhões previstos para a educação no PPA 2014-2017 se apresentavam divididos nos quatro anos da forma apresentada na tabela.

TABELA 16 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO NA VIGÊNCIA DO PPA 2014-2017⁶²

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Previsão orçamentária PPA	40.186.383,34	37.732.174,86	38.393.000,00	34.182.000,00	150.493.558,20
Previsão orçamentária LOA	29.490.000,00	30.977.000,00	38.393.000,00		
Despesas em MDE liquidadas	34.326.201,48	39.747.418,77			

FONTE: Organizado a partir de Telêmaco Borba (2014; 2014a; 2014b; 2015) e Siope (2014; 2015).

62 Os dados ausentes na tabela não se encontram disponíveis no momento presente.

Assim, pode-se observar que a execução dos gastos vem seguindo, até certo ponto, a priorização pretendida no PPA, havendo em 2014 um investimento de 31% da arrecadação em educação, sendo 31,5% em 2015, superando em ambos o mínimo constitucional. Entretanto, observa-se que em 2014 as despesas liquidadas estiveram significativamente abaixo daquelas previstas no PPA, ainda que acima do determinado através da Lei de Orçamento Anual (LOA). Em todo caso, constatado certo nível de priorização orçamentária da educação, fica em questão o nível de priorização dado à Educação Infantil.

TABELA 17 – TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS NO PPA 2014-2017 POR UNIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TELÊMACO BORBA

Unidade	Recursos previstos 2014-2017
Gabinete do Secretário	3.601.022,19
Divisão de Administração do Ensino	10.902.863,65
Divisão de Planejamento de Ensino e Aperfeiçoamento Técnico Pedagógico	5.757.000,00
Ensino Fundamental	83.071.315,07
Educação Infantil	44.893.357,29
Ensino Superior	2.149.000,00
Educação Especial	119.000,00
TOTAL	150.493.558,20

FONTE: Organizado a partir de Telêmaco Borba (2014).

Tais dados permitem perceber que o maior volume de investimento educacional no município estaria previsto para a área do Ensino Fundamental. Isso estaria ligado ao fato de haver 4981 matrículas municipais no Ensino Fundamental em 2015⁶³, contra 2284 na Educação Infantil. Ou seja, os anos iniciais do Ensino Fundamental representam cerca de 5000 matrículas, o que justifica um investimento ampliado. Por outro lado, por tal oferta já encontrar-se universalizada, é questionável se tal necessidade é de fato superior à da Educação Infantil, que demandaria uma série de gastos de capital. Conforme é possível observar, a execução orçamentária de 2014 e 2015 parece ampliar essa suposta priorização.

TABELA 18 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ETAPA

Previsão/Despesa por etapa	2014	2015
Previsão PPA Ensino Fundamental	21.756.085,16	20.461.229,91
Despesas Liquidadas Ensino Fundamental	21.449.371,64	27.760.896,30
Previsão PPA Educação Infantil	13.065.840,34	11.600.516,95
Despesas Liquidadas Educação Infantil	10.054.933,80	6.765.728,26

FONTE: Organizado a partir de Telêmaco Borba (2014) e Siope (2014; 2015).

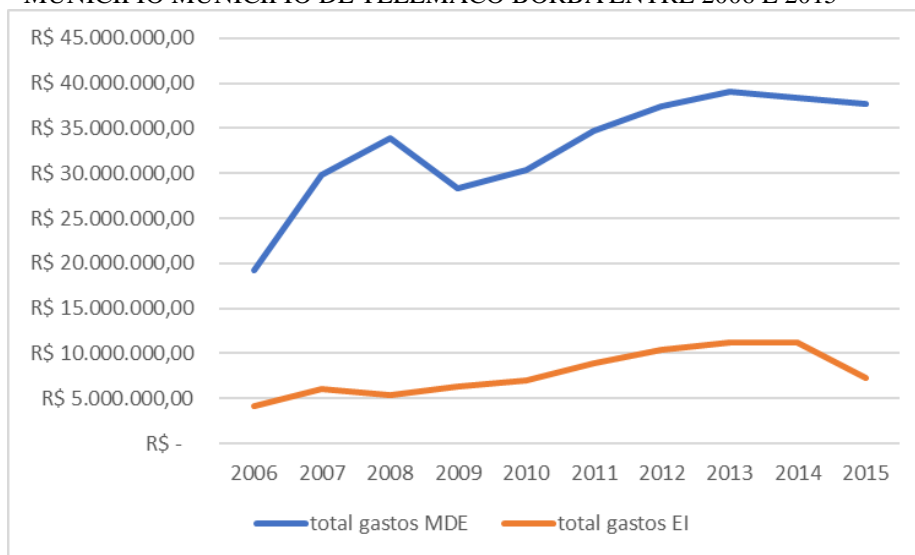
⁶³ Aqui aparece mais uma inconsistência no lançamento de dados feito pelo município, pois consta tal número de matrículas no Ensino Fundamental municipal, havendo uma pequena diferença quando somadas as matrículas rurais e urbanas para anos iniciais.

Como é possível notar na tabela, já havendo uma previsão menor de recursos para a Educação Infantil, o que foi liquidado totalizou um valor menor do que o previsto nos dois anos expostos acima. Porém, pode-se indicar que certas verbas destinadas à ampliação de escolas municipais, que aparecem na unidade de Ensino Fundamental, podem estar beneficiando a ampliação de vagas, visto que foi posto pelo secretário municipal de educação que uma parcela de vagas tem sido aberta em turmas alocadas em escolas.

Dito isto, quando se detalha os tipos de gastos planejados, aparece uma previsão de investimento de R\$592.540,12 específica para ampliação de vagas na Educação Infantil, passando pela construção, ampliação e reforma de CMEIs. Outros R\$2.715.129,41 que estão previstos para a ampliação de escolas de Ensino Fundamental, também poderiam beneficiar a ampliação de vagas na Educação Infantil, totalizando R\$3.307.669,53, ou cerca de 2% do investimento previsto para a área da educação, em ampliação de vagas que poderiam incidir na efetivação do direito à Educação Infantil.

Para seguir empreendendo tal análise referente à priorização, vale um olhar para os valores gastos com a etapa ao longo dos anos, em relação aos gastos totais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

GRÁFICO 7 – TOTAL DE GASTOS EM EDUCAÇÃO INFANTIL E MDE NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA ENTRE 2006 E 2015⁶⁴



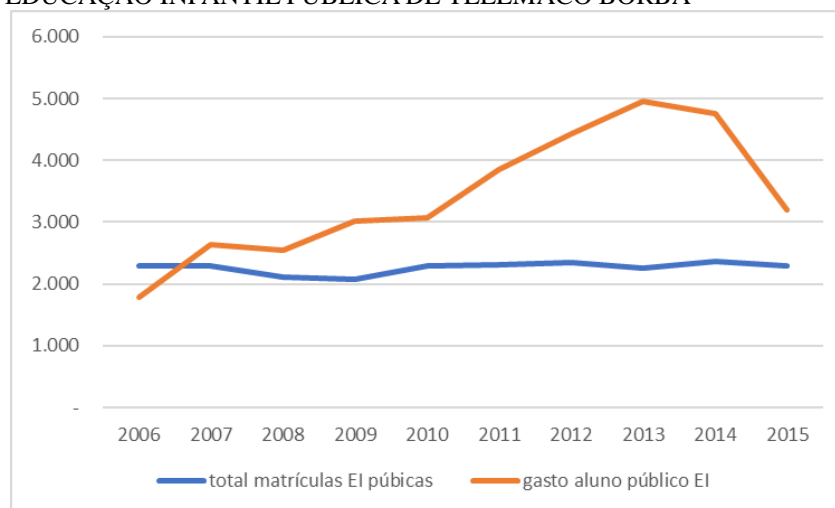
FONTE: Formulado a partir de Siope (2006-2015).

Percebe-se que, no período referente à gestão anterior, aparece uma constância nos gastos com Educação Infantil, mesmo quando oscila o gasto total com MDE. Já no contexto

64 Valores corrigidos pelo IPCA-E (IBGE) de dezembro 2016, conforme disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 20.12.2016.

da última gestão, aparece uma queda entre 2014 e 2015 nos gastos com a etapa, o que parece pouco condizente com a argumentação de priorização desta questão pela gestão. Nesse mesmo contexto, quando se analisa o gasto por aluno na Educação Infantil pública, percebe-se uma queda no investimento ao longo da gestão.

GRÁFICO 8 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E GASTO POR ALUNO DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DE TELÊMACO BORBA



FONTE: Formulado a partir de Siope (2006-2015) e Inep (2006-2015).

Assim, os dados orçamentários não parecem ser conclusivos quanto à priorização dada à ampliação do atendimento na Educação Infantil. Entretanto, vale frisar que o próprio promotor de justiça responsável pelo TAC atribui a solução de problemas à boa vontade dos funcionários do município, que desejavam mudar a situação, havendo reclamações dos próprios funcionários quanto à falta de vontade política do prefeito. O promotor de justiça afirma que “apesar da sociedade não se envolver, o pessoal do município era muito bom, e na educação e na infância eu consigo ver resultado” (CAVA, 2014).

Um elemento corroborando tal afirmação é a manutenção e ampliação da oferta em período integral conforme indicado anteriormente. Outro elemento que caminha nos mesmo sentido é a pronta resposta do secretário municipal de educação aos requerimentos de informação emitidos pelo legislativo com vistas a averiguar se soluções seriam dadas à problemática da lista de espera nos CMEIs⁶⁵. Também parece corroborar isso o fato de a gestão haver investido em unidades que deveriam ser construídas através de verbas federais que não chegaram (OLIVEIRA, 2016). Porém, outro elemento relevante que a atuação legislativa parece mostrar é um crescimento da demanda organizada nessa temática. No ano

⁶⁵ As informações sobre matérias legislativa e leis municipais foram obtidas através de levantamento no portal da Câmara Municipal de Telêmaco Borba. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09.01.2017.

de 2013 aparecem sete indicações do Legislativo para que o Executivo se mobilize para ampliar vagas ou melhorar questões infraestruturais em CMEIs existentes, havendo um total de 17 indicações entre 2013 e 2016. Neste mesmo período aparecem cinco requerimentos de informação ao Executivo, sobre questões relacionadas à ampliação de vagas. Assim, se por um lado há um investimento decrescente na etapa, parece haver pressão social suficiente para a manutenção do padrão de oferta em tempo integral, bem como para evitar uma diminuição no atendimento, ainda que se constate que uma parcela das crianças que saíram da fila de espera tenham sido atendidas através da iniciativa privada. Em todo caso, aponta para uma mobilização da população e de seus representantes em torno da questão.

Tal ampliação da mobilização parece dialogar com a ideia *entitlement* (PITKIN, 2004; GAURI; BRINKS, 2008), indicando que possivelmente a mobilização gerada em torno do firmamento dos TACs tenha levado à ampliação das demandas organizadas em torno do acesso à Educação Infantil. Não foi possível, porém, averiguar tal questão junto a atores da sociedade civil, sendo a ideia corroborado pela própria reação estatal. O caso difere de Araucária, por exemplo, por não haver uma mediação da questão, não tendo sido possível localizar notícias referentes à temática⁶⁶, nem atores expressivos como o sindicato de professores, que aparece no caso de Araucária (SILVA, 2016a). De qualquer maneira, a questão parece estar ganhando centralidade, o que pode estar vinculado ao longo do processo de judicialização que se deu em dois ciclos no município. Inclusive, no já referido *blog* da Secretaria Municipal de Educação, aparece como prioridade da nova gestão “reduzir a fila de espera em CMEIs e melhorar a qualidade do ensino integral”⁶⁷

Quanto ao efeito na ampliação de vaga, ainda que a regularização da oferta venha ocorrendo, vemos uma posição clara de Russo (2016) de que isso se deva à cobrança do MP, vinculada à sua representação da sociedade, enquanto Oliveira (2016) entende tratar-se de fruto das prioridades da gestão. O secretário municipal de educação, na posição de presidente de União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná, indica que o processo de judicialização se mostre positivo no caso de gestores com uma atuação marcada pela morosidade, o que não seria seu caso. Não é possível averiguar qual afirmação se aproxima mais da realidade, mesmo porque o terceiro ator envolvido, Silva (2016), entende que houve avanço dos dois lados, ainda que com falhas a serem resolvidas futuramente.

66 O levantamento de notícias foi realizado através do portal Google Notícias, sendo usados os descritores “Telêmaco Borba” e “Educação Infantil”. Chegou-se a 116 resultados, mas nenhum estava relacionada à temática. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espy=2&ie=UTF8#tbm=nws&q=%22tel%C3%AAmaco+borba%22+AND+%22educa%C3%A7%C3%A3o+infantil%22>>. Acesso em: 21.11.2016.

67 Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 29.01.2017.

Ainda assim, é importante frisar que, na fala do secretário municipal de educação aparece o entendimento de que a lei não preveja o atendimento de todas as crianças de zero a três que buscarem vagas, mas apenas de 50% da lista de espera. É plausível, a partir dessa fala, inferir que, sem a intervenção do MP, a Secretaria Municipal de Educação não estaria mobilizada do mesmo modo para incluir todas as crianças na lista de espera. Esse ponto indica para uma incidência da atuação do MP na efetivação do direito à Educação Infantil em Telêmaco Borba, apontando para um tensionamento entre os dois entes, vinculado a um compromisso incompleto (GAURI; BRINKS, 2008) por parte da gestão. Possivelmente, ainda que as fale de uma via extrajudicial e dialogada, é relevante o elemento de coerção exercido pelo MP sobre a gestão.

Nesse âmbito, de resposta ao processo de judicialização, é interessante a constatação de Gauri e Brinks (2008) de que as cortes dependem da vontade dos outros poderes em cumprir suas decisões, mesmo que estas sejam tomadas contra estes poderes. A literatura existente na área mostraria que em tal âmbito estaria o ponto mais frágil do processo. Mesmo com apoio de atores políticos relevantes, pode haver bloqueio no nível da burocracia (BELLARDO, 2014), em especial no caso de cortes que não estão acostumadas a supervisionar as ações remediais às suas decisões (GAURI; BRINKS, 2008). Assim, vemos contexto em que um entrelaçamento de fatores levou a efeitos positivos na efetivação do direito à Educação Infantil. Não se atribui tais efeitos diretamente à intervenção do MP, mas entende-se que o cenário de tensionamento entre atores estatais e sociedade civil levou à ampliação do direito, que não é totalmente confirmada pelos indicadores quantitativos, mas que representa eixo de concordância no discurso dos diferentes atores.

Além de tais constatações sobre os efeitos dos TACs no município de Telêmaco Borba, a análise do caso permitiu perceber um contexto que ilustra a reflexão de Silva (2001a), quando fala da atuação de *promotores de fatos* e *promotores de gabinete*, bem como certas características distintas da atuação de promotores de justiça no interior. Pode-se perceber um município em que, por mais que não haja um padrão de atuação entre os diferentes promotores de justiça que se sucedem (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016), permanece a escolha do uso da via extrajudicial, que é repetidamente frisada por Russo (2016) como mais adequada para a resolução de conflitos na área da infância, bem como mais apropriada ao perfil constitucional assumido pelo MP após 1988. Esse ator constantemente frisa o papel de representante da sociedade civil exercido pela instituição, entendendo sua atuação como uma mera consequência da vontade da sociedade, reforçando a visão analisada nos primeiros capítulos desse trabalho.

Outro elemento relevante que o caso analisado corrobora é o papel indutor do Caopcae/Educação, presente em especial na fala de Cava (2014), enquanto Oliveira (2016) tece críticas à atuação do centro de apoio, em sua visão do estado do Paraná. Desse modo, o presente capítulo permitiu conhecer o cenário da judicialização pela via do TAC no estado do Paraná, apontando para as causas do firmamento destes termos, aparentemente relacionadas aos condicionantes institucionais do MP nos municípios. Quanto ao conteúdo, aparece a padronização induzida pela atuação do centro de apoio da área, sendo presentes diversos mecanismos de controle de cumprimento no texto dos documentos. Em termos de efeitos, aparece um cenário de efeitos limitados em uma análise preliminar e geral do estado.

Já no caso de Telêmaco Borba, aparecem avanços a partir do firmamento de três TACs em dois ciclos consecutivos de judicialização na área, com uma ampliação dos conflitos em torno da exigibilidade do direito. Aparecem efeitos na efetivação do direito à Educação Infantil, ainda que permaneça em aberto os motivos de tais efeitos. Há um discurso da gestão municipal que caminha no sentido de compreender a atuação do MP mais como um problema do que uma solução, enquanto os promotores de justiça entendem o MP como elemento de controle social relevante no cenário analisado. Assim, percebeu-se se tratar de caso ilustrativo no sentido de compreender entrelaçamentos entre a teoria analisada e a realidade estudada, bem como no sentido de responder com maior precisão às perguntas relacionadas às causas e efeitos dos TACs para efetivação do direito à Educação Infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somos forçados a encontrar ou criar uma linguagem comum de propósitos e aspirações, não para meramente disfarçar nossa perspectiva privada em pública, mas para tornarmos-nos cientes de seu sentido público. Somos forçados, como Joseph Tussman aponta, a transformar 'eu quero' em 'eu tenho direito à', uma demanda que se torna negociável por padrões públicos. Neste processo, aprendemos a pensar sobre os padrões em si, sobre nossa participação na existência de tais padrões, de justiça, de nossa comunidade, mesmo dos nossos oponentes e inimigos nessa comunidade; assim somos modificados. O homem econômico se torna um cidadão.

Hanna Fenichel Pitkin

No presente trabalho, buscou-se responder à pergunta: *de que forma a atuação do MP, pela via extrajudicial dos TACs, incide na efetivação do direito à Educação Infantil no Paraná?* Partiu-se da constatação de um amplo cenário de judicialização da Educação Infantil no estado, com proeminência da estratégia do TAC. Como caminho de pesquisa na análise empírica, buscou-se compreender por que os TACs vêm sendo uma estratégia de atuação do MP no Paraná, qual o conteúdo destes documentos e quais os efeitos de seu firmamento para a efetivação do direito à Educação Infantil.

Antes de chegar-se a isso, porém, debateu-se a posição do MP entre sociedade e Estado, no bojo de uma discussão sobre a legitimidade democrática da judicialização da política e os possíveis tensionamentos entre poderes eleitos e a instituição. Compreendeu-se diversas configurações que a atuação do MP pode tomar, com uma análise crítica da ideia de que represente os interesses da sociedade. No âmbito do direito à Educação Infantil, indicou-se que se trata de direito consolidado no país, mas com cenário de efetivação ainda precário, havendo grande margem para a exigibilidade judicial e extrajudicial do mesmo. Nesse sentido, faz-se necessário considerar a dimensão transindividual do direito, bem como as questões envolvidas no uso de vias extrajudiciais, mesmo por tratar-se de direito que necessita de planejamento e implementação de políticas públicas para sua efetivação.

Tendo isso em vista, é possível indicar que o presente trabalho permitiu conhecer mais a fundo parte do cenário da judicialização da Educação Infantil no estado do Paraná, apontando para acontecimentos reais que parecem dialogar com a teoria analisada. Acredita-se que foi possível compreender algumas causas do uso dessa estratégia, bem como levantar possíveis efeitos deste processo. Entende-se o estudo de efeitos como desafio, em especial em uma seara parcamente analisada no campo da pesquisa em política educacional. Assim, a empreitada consistiu em aproximação do problema, não se buscando aferir relações de

causalidade unívocas. Entende-se que o fenômeno analisado se insere em uma teia de relações complexas que advém da multiplicidade de fatores envolvidos em qualquer análise de políticas educacionais, mas também da característica do problema de pesquisa, inserido em campo de análise novo e ainda não amplamente compreendido.

Ainda assim, acredita-se que foi possível traçar uma série de constatações, bem como construir hipóteses explicativas para os fenômenos analisados. A primeira constatação diz respeito ao uso amplo do TAC no estado, mostrando-se como estratégia valorizada pelo MP na área da educação. Tal achado dialoga com a ideia de que a judicialização é o deslocamento de questões relevantes para o âmbito do sistema de justiça, mais além do uso da via judicial. Ainda que alguns autores não considerem a atuação extrajudicial como parte do fenômeno, dificilmente se pode desconsiderar essa atuação dos operadores do direito em análise mais ampla dos movimentos e instituições envolvidos no processo político.

O cenário mais amplo do estado também permite reforçar a constatação de que a temática da educação vem ganhando relevância no âmbito do sistema de justiça. No caso do Judiciário, pode-se dizer tratar-se de consequência das ações ingressadas. Entretanto, sendo o MP uma instituição com autonomia para determinar suas pautas, é perceptível um direcionamento da instituição para tal temática, que aparece no nível nacional e se materializa com clareza no estado do Paraná.

A valorização do instrumento do TAC nessa temática parece relacionar-se a um perfil extrajudicial dos promotores de justiça envolvidos na área (SILVA, 2001a), mas também ao forte papel indutor do projeto estratégico efetivado pelo Caopcae/Educação. Se destaca a figura pessoal da promotora responsável por tal centro, que é citada na entrevista com um dos promotores de justiça (CAVA, 2014) e com o secretário municipal de educação (OLIVEIRA, 2016). Assim, pode-se apontar para a intensificação do processo de judicialização da Educação Infantil no Paraná, devido à atuação estratégica do referido centro. No caso específico de Telêmaco Borba, a temática já havia sido pautada pela promotoria de justiça anteriormente. Ainda assim, aparece um reforço da atuação do promotor pelo Caopcae/Educação, tanto em termos de fornecer subsídios para sua atuação, quando de propagar posteriormente o que foi feito na comarca para outras comarcas do estado, sendo no cenário do estado que o papel indutor do centro se mostra mais claramente.

Um dos indicativos da incidência do Caopcae/Educação se mostra através da padronização dos documentos localizados no estado, que indica uma atuação questionável em termos de incidência em realidades específicas, que poderia ser mais eficaz a partir de diagnósticos específicos e aprofundados. Nesse sentido, acredita-se, é possível abrir o

questionamento sobre as intenções do MP paranaense em seu envolvimento com a temática. Até que ponto apareceria uma real intenção de *garantir* o acesso à Educação Infantil ou um interesse em *aparecer* como garantidor de tal direito? A existência de uma série de TACs seguindo um padrão pode induzir a pensar de modo mais próximo à segunda opção.

Em todo caso, o uso de modelos aparece, no discurso de um dos promotores de justiça entrevistados, como facilitador do envolvimento dos promotores de justiça em diferentes áreas, independentemente de sua *expertise*. No caso específico de Cava (2014), que possui formação na área criminal, o contato com o Caopcae/Educação se mostrou central para o firmamento do TAC na área da Educação Infantil. Porém, trata-se de caso em que os modelos foram utilizados, havendo paralelamente diálogo com o poder público e a sociedade civil, sendo consideradas condicionantes relacionadas à realidade local. O cenário geral do estado, porém, indica que em muitos casos possa ter ocorrido a mera replicação de formatos prontos. Assim, fica apontada a centralidade do centro de apoio em questão para compreender o fenômeno analisado, havendo potencialidades e limitações no envio de materiais e modelos aos promotores de justiça.

A socialização de materiais pelo centro de apoio aparece, principalmente, através da minuta do TAC compartilhada e amplamente aproveitada pelos diferentes promotores de justiça, mas também pela socialização do trabalho realizado pelo promotor de justiça Cava (2014), quando alocado em Telêmaco Borba. Tendo firmado um TAC no ano de 2013, o promotor de justiça teve seu modelo de TAC reproduzido em ao menos três municípios. Mais do que um aspecto positivo ou negativo, a reprodução de modelos indica a existência de uma rede de atuação entre promotores de justiça, com papel indutor relevante do Caopcae/Educação. Tal papel não estaria, porém, acima da independência funcional de cada promotor de justiça, o que é ilustrado pela ausência de TACs na maior parte dos municípios paranaenses, incluindo alguns com situação bastante crítica em termos de atendimento.

Desse modo, em se constatando um papel indutor relevante do Caopcae/Educação, cabe problematizar que nem sempre os contextos atingidos pelo firmamento dos TACs são aqueles que mais necessitam. O mapeamento do estado mostra que a distribuição geoespacial dos TACs não coincide com a do baixo atendimento na etapa, ficando questionados os motivos que levaram à atuação do MP nos diversos contextos. Assim, percebe-se não haver uma ligação direta entre a carência de atendimento e o fenômeno analisado. Os dados localizados tensionam a afirmação de que a judicialização ocorreria na omissão do poder público. Isso porque, ainda que a própria preocupação do MP com a temática possa estar relacionada a uma omissão entendida de modo amplo, nos contextos de

firmamento de TACs não parece estar relacionada a casos específicos de omissão estatal. Nesse sentido se mostram relevantes outras variáveis, em grande parte ligadas às condições institucionais das promotorias de justiça e, possivelmente, ao voluntarismo e perfil de cada promotor de justiça. Nesse sentido, o caso de Telêmaco Borba dá indicativos interessantes, por terem sido firmados dois TACs no ano de 2013 por um promotor de justiça reconhecidamente mais apto ao diálogo e com interesse em incidir na área da infância.

Entretanto, permanece a questão: seriam os TACs de fato capazes de promover algum tipo de mudança na dinâmica da política pública? E, mais além, conforme formulado na questão norteadora desta pesquisa, de que forma gerariam mudanças que *incidem na efetivação do direito à Educação Infantil no Paraná*? Nesse sentido, é relevante a constatação de que o MP centra sua atenção na ampliação de vagas em pré-escola, enquanto ocorre maior ampliação no âmbito da creche. Entende-se os motivos por trás da escolha de priorização, visto tratar-se de subetapa cuja universalização deveria ter sido atingida até 2016. Entretanto, tal escolha contraria uma concepção mais integral da etapa. Mais além, em confronto com os dados da realidade, tal priorização aponta para efeitos limitados da referida atuação, já que a maior ampliação vem sendo na subetapa da creche, o que pode estar relacionado a outras formas pressão social e política.

No âmbito dos efeitos, ainda, fica em questão até que ponto foi possível acessar todos os TACs firmados, visto a impossibilidade de averiguar quais TACs ainda se encontram ativos ou não. Ressalta-se, ainda, que a quase inexistência de processos de execução judicial dos TACs, o que pode ser um fator explicativo dos efeitos limitados dos instrumentos. Isso se deveria a que o TAC, ainda que extrajudicial, tem parte do seu poder coercivo emanando do fato de que possa ser executado judicialmente em caso de descumprimento, sem necessidade de apresentação de provas.

Assim, sem acesso aos dados sobre a situação presente dos TACs e sendo necessário contatar cada promotoria de justiça para tal fim, entende-se que a maior parte das conclusões possíveis em relação a efeitos foi possibilitada pela análise do caso de Telêmaco Borba. Um efeito direto favorável parece ser o uso continuado da via extrajudicial. Tal uso parece ser consequência da escolha de um promotor de justiça pelo uso da via extrajudicial e de um perfil de atuação que se aproxima do conceito de *promotor de fatos* (SILVA, 2001; 2001a), o que parece refletir-se na atuação dos promotores de justiça que ocupam a posição posteriormente. Apesar da indicação de que a não permanência de promotores se mostra como obstáculo ao diálogo empreendido entre os atores envolvidos, percebe-se que não há uma mudança diametral no perfil de atuação, ao menos na área da educação.

Mais além dos perfis de atuação, a empiria do estudo de caso mostra que alguns dos tensionamentos analisados no nível teórico se materializam no município de Telêmaco Borba, com especial ênfase para a tensão entre a discricionariedade do administrador e a do promotor de justiça. Essa questão parece ter mais centralidade no caso analisado do que aquela entre MP e sociedade civil, destacada na análise teórica, o que é explicado em partes pelos atores entrevistados. Em todo caso, o conflito entre poder público e MP parece ser um tensionamento menos analisado na teoria existente sobre a instituição, ainda que seja central nas discussões relativas ao judiciário.

Vale indicar, porém, que o contexto de Telêmaco Borba traz algumas pistas para problematizar a noção de sociedade civil hipossuficiente (ARANTES, 1999), ainda que os atores entrevistados e as fontes analisadas não tenham fornecido elementos suficientes para compreender tal questão diretamente. Em todo caso, a existência de pressão constante junto ao conselho tutelar (SILVA, 2016), à Secretaria de Municipal de Educação (OLIVEIRA, 2016) e à promotoria de justiça (CAVA, 2014; RUSSO, 2016) apontam para uma população que se enxerga apta a exigir seus direitos. Também caminha nesse sentido a existência de uma série de projetos de lei e matérias legislativas na temática, bem como a presença da questão das vagas na Educação Infantil no discurso eleitoral, apontando para pressão social também pelas vias do Legislativo e do Executivo. Assim, mais além de um conflito entre Poder Executivo e MP, os tensionamentos existentes podem apontar para uma correlação de forças mais ampla no cenário político e social do município analisado.

Percebe-se, por exemplo, que a realização de audiências públicas sobre a educação já é prática institucionalizada no município, inclusive inscrita legalmente. Entende-se que tal ferramenta pode ser central na atuação do MP, em especial de seu papel extrajudicial. Percebe-se que tal papel é bastante valorizado pelos dois promotores de justiça entrevistados, havendo uma especial atenção de Russo (2016) à ideia de que o MP está simplesmente representando a sociedade quando leva adiante tais pleitos. Esta fala reforça que o discurso de uma sociedade que carece de representação está presente na instituição. Entretanto, fica em aberto se a realidade analisada corrobora tal construção ou a desafia. Será que os avanços na efetivação do direito à educação foram alcançados à revelia da sociedade civil ou a partir de um impulso endógeno desta? Estaria a promotoria de justiça de Telêmaco Borba apenas levando adiante uma demanda da sociedade civil ou utilizando-se de tal discurso para consolidar seu poder e exercer controle sobre o poder público?

Tais respostas não puderam ser obtidas na presente pesquisa, mas se mostram como questionamentos centrais que poderão ser respondidos futuramente, em análises que deem

centralidade ao papel da sociedade civil no fenômeno. Na presente análise, porém, compreendeu-se de modo mais detido as relações e tensionamentos entre o MP e o Poder Executivo local, mostrando-se centrais as condições institucionais não apenas da comarca, mas também do Executivo municipal. Aparece uma gestão que se mostra envolvida nas temáticas educacionais, posicionando-se de modo combativo em relação à atuação do MP nesta área. Os tensionamentos entre a gestão municipal e o MP podem ser, inclusive, vistos como catalisadores de um diálogo mais amplo em torno do direito à Educação Infantil e de um efetivo cumprimento de uma parcela dos pedidos trazidos nos TACs.

Desse modo, não se trata de caso em que o MP impôs uma decisão de política pública ao poder municipal, mesmo por já se tratar de escolha da gestão atuar em tal temática. Entretanto, é inegável que a atuação do MP interferiu na do gestor, reforçando e alterando seu planejamento, reforçando seu papel como ator político relevante, que amplia sua discricionariedade de atuação, diminuindo a do administrador. Por outro lado, o promotor de justiça adequou as exigências à realidade do município e às condições de exequibilidade da política. Tais constatações reforçam a ideia de Gauri e Brinks (2008) de que a judicialização da política não é um jogo de soma-zero, fazendo com que argumentos e lógicas da esfera política se tornem relevantes no âmbito do sistema de justiça, enquanto argumentos e lógicas do direito ganham centralidade nas esferas decisórias da gestão.

Em síntese, pode-se perceber uma série de efeitos no âmbito das políticas públicas, ainda que não se intente indicar com precisão o que gerou efeitos em termos de ampliação do acesso à etapa. Entretanto, é perceptível que, no período de vigência dos TACs, houve efeitos positivos na efetivação do direito à educação, o que pode ser atribuído a uma mobilização de longa data de diversos atores em torno da questão. Nesse sentido, aparecem efeitos simbólicos relevantes, aqui traduzíveis a partir da noção de *entitlement* (GAURI; BRINKS, 2008; PITKIN, 1981) em relação ao direito à Educação Infantil.

Compreende-se que tais efeitos seriam melhor avaliados pelo contato com atores da sociedade civil, mas tal foi limitado pela escolha dos entrevistados. Entretanto, aparecem indicativos nesse sentido nos debates legislativos municipais e na própria ação da gestão em termos de ampliar o acesso e de publicizar e organizar a demanda, evitando maiores conflitos em torno da fila de espera. Além disso, é relevante perceber que, imediatamente após o firmamento do TAC, as demandas seguiram existindo, tendendo a ser levadas a outras instituições, visto que o firmamento do TAC indicaria que a interferência do MP na questão já havia sido efetivada. Mais adiante, aparentemente, tais demandas voltaram a ser dirigidas ao MP, ainda que de modo informal, em paralelo com outras temáticas tratadas

pela terceira promotoria de justiça do município. A contínua demanda leva a questionar até que ponto a existência de critérios de prioridade, ainda que necessários, ampliam as condições de justiça, quando se lida com a distribuição de um bem escasso.

Tais elementos dialogam com as diferenças existentes entre a tutela individual e coletiva do direito à educação, havendo um critério de justiça mais coerente no segundo caso (SANTOS, 2011), o que é reforçado na fala dos atores entrevistados. A fala destes também mostra que houve e segue havendo uma ampla procura por parte dos pais e mães de crianças entre zero e cinco anos, indicando a compreensão de que a Educação Infantil é direito das crianças e de seus responsáveis. É relevante, nesse sentido, a compreensão do secretário municipal de educação de que não seja dever do poder público ofertar vagas em creche para todas as crianças de zero a três anos que assim desejarem. Nesse sentido, o TAC se mostra como instrumento de reforço legal a uma reivindicação respaldada no marco legal existente. Nesse ponto o caso de Telêmaco Borba parece corroborar a ideia de que a judicialização da política pode ocorrer no caso de compromissos incompletos por parte da gestão (GAURI; BRINKS, 2008), pois por mais que apareça a afirmação do compromisso do gestor com a problemática, tal se mostra incompleto quando se analisa sua fala detalhadamente.

Por fim, pode-se indicar que o caso de Telêmaco Borba mostra um processo de elaboração dos TACs com diálogo entre atores, levando a instrumentos detalhados e que dialogam com a realidade local. Nesse sentido, para além da vontade existente por parte da gestão municipal em regularizar o atendimento, pode-se entender que um TAC formulado de modo cuidadoso pode constituir-se como ferramenta de planejamento de políticas públicas. Nesse sentido, aparece no texto dos documentos um esforço de cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, com o uso de prazos intermediários como instrumentos.

Desse modo, vemos um contexto de gradativa efetivação do direito à Educação Infantil, em um marco de ampla positivação e ampliação da pressão social em torno da temática. No caso de Telêmaco Borba, parece relevante a universalização da pré-escola e uma tendência à regularização do atendimento em creche. Somente futuras pesquisas poderão mensurar com precisão as consequências deste processo na efetivação do direito à educação das crianças de zero a três anos no município. Não sendo tais avanços necessariamente consequências do processo de judicialização analisado, certamente não podem ser separados deste, apontando para uma relevante inter-relação de atores, repleta de tensionamentos em torno do direito à Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ARANTES, Paulo Henrique de Oliveira. **Perspectivas de atuação do Ministério Público nas lutas pela efetividade do direito à educação infantil**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista, Franca, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 1999, vol.14, n.39, p. 83-102. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>>. Acesso em 22.10.2015.

_____. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARRETCHE, Marta. Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (org). **Trajetórias das desigualdades no Brasil: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. **Controle pelo Ministério Público e implementação de Políticas Públicas de Gestão Democrática da Educação: aplicações ao sistema educacional do Distrito Federal**. 466 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis** [online]. 2010, vol.20, n.1, p. 33-55.

BARROSO, Luís Roberto. Post Scriptum: Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 331-346.

BELLARDO, Waldirene S. **Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder**. 393 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re)definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 15, p-481-296, jul./dez., 2010.

_____. **O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge¹ (e a Constituição da República):** decifra-me ou devoro-te! Curitiba: Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional, Ministério Público do Paraná. Disponível em: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/subplan/reestrutura_2grau/artigompsegundograu_marcio_berclaz.pdf>. Acesso em: 18.07.2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAGA, Diana Barbosa Gomes. **Direito à educação e o Ministério Público do Pará** - sua atuação como agente fiscalizador. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2010.

BRASIL. Lei 7.374, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 17.12.2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12.04.2016.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 20.10.2015.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 set. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 18.06.2016

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 fev. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 02.08.2016.

_____. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 10.10.2015

_____. **Resolução CNE/CEB nº 5**, de 17 de dezembro de 2009a. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb-005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01.04.2017.

_____. Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília-DF, 22 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_30-2015_1.pdf>. Acesso em: 19.10.2016.

CALDEIRA, Violeta Sarti. **Política, Direito e representação de interesses coletivos pela via judicial: vinte anos de Ação Civil Pública**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2009.

CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Rev. direito GV** [online]. 2010, vol.6, n.2, p. 399-422. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>>. Acesso em: 22.10.2015.

CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: Cidadão? **Revista do Legislativo**, jul-set/1998, p. 32-39.

CARUNCHO, Alexey Choi; BERCLAZ, Márcio Soares. **O planejamento estratégico institucional e interação democrática com a sociedade**. Encontro Estadual do Ministério Público 2009 – Alinhamento Estratégico. Ministério Público: Curitiba, 2009.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil** [online]. 40 p. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. Direito à Educação e Ministério Público. **Relatório PIDECS** (Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Estado Brasileiro, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/textos/wiecko_direito_ed_mp.pdf>. Acesso em 01.08.2016.

CAVA, Thiago Gevaerd. **Entrevista ao Promotor de Justiça**. Paranaguá, 16 out. 2014. Transcrição de entrevista concedida a Adriana Dragone Silveira.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter - Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. v. 2, n.9. 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>. Acesso em: 23.12.2016.

DAHL, Robert A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **J. Pub. L.**, v. 6, p. 279-295, 1957.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **O Direito à Educação: A atuação das promotorias de**

justiça e de defesa da educação do Ministério Público do Distrito Federal e territórios, entre 2001 e 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2008.

DIRED. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2014**: Linha de Base. Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, DF: Inep, 2015.

DIRED. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: Biênio 2014-2016. Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, DF: Inep, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2), 2004, p. 113-118. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 17.12.2015

ELY, John Hart. Policing the Process of Representation: The Court as Referee. In: **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge, Massachusetts and Londres: Harvard University Press, 1980, p. 73-104.

EPP, Charles R. **The Rights Revolution**: Lawyers, activists, and Supreme Courts in Comparative perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas**: A responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GALDINO, Flávio. O Custo dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights. In: **Courting Social Justice**: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal**: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). 270 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05082008-135454/publico/TeseAndreaBarbosaGouveia.pdf>>. Acesso em: 28.11.2015.

KERCHE, Fábio. Autonomia e Discrecionabilidade do Ministério Público no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 50, núm. 2, 2007, p. 259-279.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo:

Educ, 1997.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e Classe Social. In: **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENESES, Elcio Resmini. **O Ministério Público e as medidas socioeducativas: uma reflexão jurídico-pedagógica**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, Nayara Rodrigues de; OLIVEIRA, George Pereira de; PEREIRA, Peterson de Paula. **Nota técnica PGR/SRI no 82 de 07 de outubro de 2016**. Ministério Público Federal: Procuradoria-Geral da República, Secretaria de Relações Institucionais, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>>. Acesso em 22.12.2016.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do Século XXI**. Tese (Livre Docência em Economia e Administração Escolar). Faculdade de educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Arquivo .doc.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (Org.). **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013. p. 15-37

OLIVEIRA, Celso Augusto Souza de. **Entrevista ao Secretário Municipal de Educação**. Telêmaco Borba, 23 nov. 2016. Transcrição de entrevista concedida à pesquisadora.

PARANÁ. Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999. Estabelece a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, nº. 5648, 28 dez. 1999.

_____. Ministério Público. **100% Pré-escola e Creche para todos**. Curitiba, 2011. Apresentação de Power Point.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba, 2008.

_____. Ministério Público. **Termo aditivo ao compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba, 2011.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta (minuta)**. Curitiba, 2011.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba, 2013.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba, 2013a.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Campo Mourão, 2014.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Araucária, 2015.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Curiúva, 2014.

_____. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta (Município de Figueira)**. Curiúva, 2014a.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: SILVA, Roberto B. Dias (coord.). **Direito constitucional: temas atuais**. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 59-74.

PITKIN, Hanna Fenichel. Justice: On Relating Private and Public. **Political Theory**, Vol. 9, No. 3, 1981, pp. 327-352. Disponível em: <<https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin-on-arendt.pdf>>. Acesso em: 23.12.2016.

POGGI, Gianfranco. **A Evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RÉ, Mônica Campos de. **Privilegiando o social**: o lugar do direito de proteção à saúde no Brasil. 190 p. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=15807@1>. Acesso em: 20.10.2015

REBELL, Michael A. Education, Adequacy, Democracy, and the Courts. In: READY, T; EDLEY, C. Jr.; SNOW, C. (org.). **Achieving High Educational Standards for All**: Conference Summary. National Research Council: 2002.

RIBEIRO, Carla Fernanda de Barros. **O Ministério Público e o controle social: possibilidades de interação na construção da defesa e garantia do direito à saúde**. 168 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000145044>>. Acesso em: 20.10.2015.

RIBEIRO, Pablo da Costa; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. O papel do Ministério Público na educação ambiental por meio do Termo de Ajustamento de Conduta. **Revista do Curso de Direito da UFSM**, v. 8, 2013, p. 120-137.

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão Barros. Ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo: litigância estratégica para a promoção de políticas públicas. In: **Justiça e direitos humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba, PR: Terra de direitos, 2010.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação infantil, classe, raça e gênero. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 96, p. 58-65, 1996.

_____. **A educação pré-escolar obrigatória**: versão preliminar. Texto preparado como trabalho encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos da ANPED, apresentado na 32ª Reunião Anual da Anped. Caxambu (MG), 2009.

_____. Análise das discrepâncias entre as conceituações de Educação Infantil do Inep e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. **Escritos de Fúlvia Rosenberg**. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

RUSSO, Diogo de Assis. **Entrevista ao Promotor de Justiça**. Telêmaco Borba, 23 nov. 2016. Transcrição de entrevista concedida à pesquisadora.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan.jun., 2009.

_____. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al.* **Justiça e cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009a. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rrwrz>>. Acesso em 24.11.2015.

SALLES, Carlos Alberto de. **Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais**. 166 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça** (3ª ed.). São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO. **Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 26 nov. 1993. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-734-26.11.1993.html>>. Acesso em: 31.01.2017.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2001, vol.16, n.45, p. 127-144. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007>. Acesso em: 20.10.2015.

_____. **Justiça em Jogo**: Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001a.

SILVA, Sidnei Rodrigues da. **Entrevista ao Presidente do Conselho Tutelar**. Telêmaco Borba, 23 nov. 2016. Transcrição de entrevista concedida à pesquisadora.

SILVA, Edina Pischaraka Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de Educação Infantil**: estudo de caso no município de Araucária/PR. 158 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016a.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público**: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. 2006. 262p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **RBPAE**, v.24, n.3, p. 537-555, set./dez. 2008.

_____. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educ. rev.** [online]. 2010, n.spe2, p. 233-250. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602010000500014>>. Acesso em: 20.10.2015.

_____. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010a. 303 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____; MIZUKI, Vitor. Sobre a legalidade da aquisição e uso dos “sistemas de ensino privados” na educação pública. **Educação** (Rio Claro. Online), v. 21, p. 1-19, 2011.

_____. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, vol. 34, núm. 123, abril-junho, 2013, p. 371-387. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87328002003>>. Acesso em: 20.10.2015

_____; GONÇALVES, Luisiane Ferreira. Proteção do direito à Educação Infantil por meio da atuação do Ministério Público do estado do Paraná. In: **II Simpósio luso-brasileiro em estudos da criança**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

_____. **Possibilidade e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná**. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo Cnpq, chamada MCTI/CNPq/MEC/Capes Nº 18/2012. UFPR: Curitiba, 2015.

_____. **Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil**: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Projeto de pesquisa apresentado à chamada CNPq/ MCTI Nº 25/2015. UFPR: Curitiba, 2015a.

_____; GONÇALVES, Luisiane Ferreira. A atuação do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação do ministério público do paraná. **Anais XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Olinda, Pernambuco, 2015.

SILVESTRE, Charles Lustosa. **O Ministério Público brasileiro e a construção de políticas públicas de educação para o trabalho**: um modelo de promoção da cidadania. 118 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo: Ribeirão Preto, 2012.

SOUZA, Jessé de. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TATE, Neal; VALLINDER; Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. *In: The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, p. 1-26.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 30, n. 2, 2007, p. 229-257

TELÊMACO BORBA. **Lei Municipal n. 1670, de 15 de maio de 2008**. Dispõe sobre a realização de audiências públicas da educação no município de Telêmaco Borba e dá outras providências. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 15 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09.01.2017.

_____. **Lei Municipal n. 2024, de 21 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Telêmaco Borba, estado do Paraná, para o período de 2014 a 2017. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 08.01.2017.

_____. **Lei Municipal n. 2025, de 18 de fevereiro de 2014**. Estima a receita e fixa as despesas do município de Telêmaco Borba – PR para o exercício de 2014. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 18 fev. 2014a. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 08.01.2017.

_____. **Lei Municipal n. 2078, de 04 de dezembro de 2014**. Estima a receita e fixa as despesas do município de Telêmaco Borba – PR para o exercício de 2015. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 04 dez. 2014b. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 08.01.2017.

_____. **Lei Municipal n. 2137, de 21 de dezembro de 2015**. Estima a receita e fixa as despesas do município de Telêmaco Borba – PR para o exercício de 2016. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 21 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 08.01.2017.

_____. **Ofício n. 013/2016-GP-REQ, de 9 de março de 2016**. Telêmaco Borba, PR: Poder Executivo de Telêmaco Borba, 9 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09.01.2017.

_____. **Lei Municipal n. 2145, de 03 de maio de 2016**. Altera o artigo 2º da lei nº 1670 de 15 de maio de 2008 – que dispõe sobre a periodicidade da realização de audiência pública, e das outras providências. Telêmaco Borba, PR: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 03 mai. 2016a. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09.01.2017.

TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del derecho a la educación. **Revista IIDH**, vol. 40, 2004, p. 341- 388.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALLINDER; Torbjörn. When the Courts Go Marching In. *In: The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, p. 1-26.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para a Educação Infantil**: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo Judiciário e processo coletivo estrutural**: O controle jurisdicional de decisões políticas. Salvador: Editora JusPODIVM, 2013

WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. *In: WEBER, Max. Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 1994, p. 139-167.

ZANDER, Katherine Finn. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná**. 171 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1884/41911>>. Acesso em: 10.04.2016.

APÊNDICE 1 – TAXAS DE ATENDIMENTO NOS MUNICÍPIOS COM TAC NO PARANÁ

Município	Atendimento creche 2010 (%)	Atendimento pré-escola 2010 (%)
Apucarana	29,88	52,62
Araucária	17,58	48,84
Balsa Nova	30,59	45,51
Boa Esperança do Iguaçu	19,52	54,08
Campina Grande do Sul	12,8	64,52
Campo Mourão	26,75	92,32
Castro	14,42	50,91
Coronel Vivida	12,5	56,01
Cruzeiro do Iguaçu	0	121,77
Curiúva	6,38	52,94
Figueira	7,67	53,56
Florestópolis	14,56	99,67
Guaraqueçaba	9,09	26,69
Itambé	28,33	114,94
Itaperuçu	3,5	48,78
Laranjeiras do Sul	27,14	65,26
Loanda	22,02	98,78
Luziana	6,28	48,77
Mandaguari	33,8	96,74
Matelândia	23,17	60,27
Miraselva	46,48	123,53
Ortigueira	12,91	34,5
Pato Branco	48,78	52,86
Piraí do Sul	12,65	46,03
Porecatu	30,56	94,31
Prado Ferreira	26,7	96,84
Quitandinha	11,64	55,1
Rio Branco do Sul	15,63	31,73
Santo Antônio da Platina	31,08	35,08
São Jorge D'Oeste	9,25	60,16
São Miguel do Iguaçu	30,28	44,97
Sapopema	15,6	60,29
Telêmaco Borba	20,82	77,86
Toledo	32,89	86,8
Vera Cruz do Oeste	10,57	43,56
Verê	13,3	88,17
Xambrê	29,15	42,5

FONTE: Organizado a partir de Inep (2010; 2015) e IBGE (2015)

APÊNDICE 2 – QUANTITATIVO DE MATRICÚLAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E CRESCIMENTO ENTRE 2010 E 2015 NOS MUNICÍPIOS COM TAC NO PARANÁ

Município	Creche 2010	Pré-escola 2010	Creche 2015	Pré-escola 2015	Crescimento Creche (%)	Crescimento Pré-escola (%)
Apucarana	1890	1735	1864	3732	-1,38	115,10
Araucária	1267	1797	1860	2839	46,80	57,99
Balsa Nova	193	157	167	314	-13,47	100,00
Boa Esperança do Iguaçu	41	53	65	63	58,54	18,87
Campina Grande do Sul	1183	2187	2223	2416	87,91	10,47
Campo Mourão	311	862	677	1092	117,68	26,68
Castro	653	1207	1265	1406	93,72	16,49
Coronel Vivida	133	354	322	472	142,11	33,33
Cruzeiro do Iguaçu	0	179	0	154	,00	-13,97
Curiúva	51	225	54	195	5,88	-13,33
Figueira	32	128	64	151	100,00	17,97
Florestópolis	83	303	206	374	148,19	23,43
Guaraqueçaba	44	71	77	87	75,00	22,54
Itambé	83	177	126	203	51,81	14,69
Itaperuçu	59	440	146	633	147,46	43,86
Laranjeiras do Sul	451	682	728	731	61,42	7,18
Loanda	251	565	548	579	118,33	2,48
Luziana	29	99	72	161	148,28	62,63
Mandaguari	510	771	775	890	51,96	15,43
Matelândia	209	314	368	435	76,08	38,54
Miraselva	33	63	88	49	166,67	-22,22
Ortigueira	178	286	270	253	51,69	-11,54
Pato Branco	1912	1063	2758	1287	44,25	21,07
Piraí do Sul	184	371	131	466	-28,80	25,61
Porecatu	195	315	252	371	29,23	17,78
Prado Ferreira	47	92	59	83	25,53	-9,78
Quitandinha	108	281	168	320	55,56	13,88
Rio Branco do Sul	309	329	261	653	-15,53	98,48
Santo Antônio da Platina	750	442	488	1022	-34,93	131,22
São Jorge D'Oeste	37	154	95	212	156,76	37,66
São Miguel do Iguaçu	416	349	437	667	5,05	91,12
Sapopema	56	126	59	164	5,36	30,16
Telêmaco Borba	949	1765	801	2124	-15,60	20,34
Toledo	1943	2768	2588	3425	33,20	23,74
Vera Cruz do Oeste	46	98	61	178	32,61	81,63
Verê	50	164	90	167	80,00	1,83
Xambrê	79	68	107	133	35,44	95,59
Média Crescimento					57,9	33,7

FONTE: Organizado a partir de Inep (2010; 2015)

APÊNDICE 3 – ROTEIROS DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

ENTREVISTA AO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Celso Augusto Souza de Oliveira

- 1) Você está na secretaria municipal de educação há quanto tempo? E como secretário?
- 2) Quais eventos acompanhou como secretário?

2008 – primeiro TAC

2011 – aditamento

2013 – dois TAC

2014 – PME

- 3) Você poderia contar como encontrou a problemática do acesso à Educação Infantil no momento em que assumiu a secretaria de educação?
- 4) Nesse momento, costumavam chegar demandas por vagas diretamente para a secretaria? Quem a população costumava procurar?
- 5) Quais foram os esforços empreendidos durante a sua gestão para ampliar as vagas na Educação Infantil?
- 6) Como você avalia a atuação do MP e outras instituições como a Defensoria Pública no município em relação à educação? E em específico para ampliação do atendimento em Educação Infantil?
- 7) Como foi o processo de elaboração e firmamento dos TACs em Telêmaco Borba? Por que houve o firmamento de TAC e não ACP?
- 8) Como você avalia o processo de elaboração e firmamento do TAC? Quem participou? A secretaria foi convidada para a mesa de negociações?
- 9) Você considera que o conteúdo final do TAC tem um teor razoável e que responde à problemática existente no município?
- 10) Após o firmamento, houve mudanças na gestão em relação a essa temática?
- 11) Quais as dificuldades para o cumprimento dos TACs?
- 12) Logo após o firmamento do TAC houve o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação... esses processos se entrelaçaram de alguma forma?
- 13) E na formulação da Lei Orçamentaria Anual, houve alguma consideração em relação ao TAC?
- 14) Há uma oscilação entre vagas de pré-escola e creche... você explicaria isso pela forma de lançamento dos dados do censo escolar ou a algum tipo de alteração na oferta?
- 15) Hoje em dia, quais são os principais obstáculos para a ampliação do direito à Educação Infantil em Telêmaco?

ENTREVISTA AO PRESIDENTE DO CONSELHO TUTELAR

Sidnei Rodrigues da Silva

- 1) Você está na função de conselheiro há quanto tempo? E como presidente do conselho?
- 2) Acompanhou o processo de formulação do TAC de 2013? E o de 2008?

- 3) Qual foi a participação do Conselho Tutelar nesse processo de firmamento do TAC?
- 4) Você percebeu alguma mudança no padrão de atendimento depois que o TAC foi firmado? Aumentou o esforço do poder público para atender?
- 5) As demandas para o conselho tutelar aumentaram ou diminuíram, visto que o MP deixou de atender pedidos individuais?
- 6) Em relação ao estabelecimento de critérios de prioridade no atendimento, qual a sua opinião?
- 7) De um modo geral, qual é a função do Conselho Tutelar em relação ao atendimento na Educação Infantil?
- 8) De que modo você tem percebido a incidência da atuação das instituições do Sistema de Justiça (MP, Defensoria Pública) na ampliação do acesso ao direito à Educação Infantil?

ENTREVISTA AO PROMOTOR DE JUSTIÇA

Diogo de Assis Russo

- 1) Qual sua trajetória profissional e dentro do MP?
- 2) Sua atuação com educação começou nessa comarca? Trata-se de opção sua, especializar-se nessa área?
- 3) Como avalia a estrutura de trabalho na sua função atual? Considera suficiente para realização de sua função?
- 4) Há quanto tempo está na comarca? Entrou na sequência do promotor Thiago Cava?
- 5) Quando chegou ao município, em que situação se encontrava a problemática do acesso à Educação Infantil?
- 6) Recebeu denúncias e pedidos da população referentes à Educação Infantil?
- 7) Quanto ao TAC, houve uma continuidade no processo de controle de seu cumprimento?
- 8) Como avalia o cumprimento do TAC? Foram tomadas outras medidas adicionais?
- 9) É estabelecido contato com outros órgãos para seu cumprimento? Órgãos como Conselho Tutelar, CRAS, secretaria...
- 10) Acredita que hoje em dia o direito à Educação Infantil da população esteja sendo cumprido?
- 11) Quais obstáculos ainda permanecem? E como analisa a atuação do MP neste contexto?
- 12) Por que firmar o TAC e não ingressar com uma ACP?
- 13) Como avalia a atuação do MP por meio do firmamento de TAC?
- 14) Consta a existência de dois TACs, uma para zero a três e um para quatro e cinco, porém só foi possível ter acesso ao de 0 a 3 pelo PRO-MP e pelo portal de transparência. Você poderia nos fornecer uma cópia do documento?

**ANEXO 1 – MINUTA DE TAC ENVIADO PELO CAOPCAE/EDUCAÇÃO ÀS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

(MINUTA)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu (sua) representante que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, e o MUNICÍPIO DE _____, pessoa jurídica de direito público interno, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, Senhor _____, nos termos do disposto no parágrafo 6º do artigo 5º da Lei n. 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP) e artigo 211 da Lei n. 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e

CONSIDERANDO que ao Ministério Público foi dada legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e direitos atinentes à infância e juventude, inclusive, individuais – *caput* do artigo 127 e incisos II e III do artigo 129, ambos da Constituição Federal e, incisos V e VIII do artigo 201 e inciso I do artigo 210, um e outro da Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA;

CONSIDERANDO que é dever do Poder Público assegurar a crianças e adolescentes, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, À **EDUCAÇÃO**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária - conjunto de prerrogativas que encontram, nas unidades de Educação Infantil, espaços férteis à sua efetividade -, nos termos da regra gizada no *caput* do artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º da Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

CONSIDERANDO que, segundo estabelecido nas alíneas *b, c e d* do parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a garantia de prioridade compreende, dentre outros fatores, (i) a precedência de atendimento nos serviços públicos e de relevância pública, (ii) a preferência na formulação e na execução das políticas sociais pública e, (iii) a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à criança e ao adolescente, o que importa na previsão de verbas orçamentárias, nos mais diversos setores de governo, para fazer frente às ações e programas de atendimento, voltados à população infanto-juvenil;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal determina, no inciso IV de seu artigo 208, que o dever do Estado com a educação seja efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, secundada pela Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no inciso IV de seu artigo 54, bem como pela Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no inciso IV de seu artigo 4º;

CONSIDERANDO que a Carta Magna, ao disciplinar a organização da educação nacional, no parágrafo 2º de seu artigo 211, prescreve a obrigação dos Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil; e, ainda, que a Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina, no inciso V de seu artigo 11, que os Municípios incumbir-se-ão de oferecer, prioritariamente, o ensino fundamental e a Educação Infantil, em creches e pré-escolas, permitida a atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

CONSIDERANDO que o artigo 212 da Constituição Federal exige que os Municípios apliquem, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

CONSIDERANDO a nova redação dada pela Emenda Constitucional 59 de 2009 ao inciso I do artigo 208 da Constituição Federal: “I- Educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”;

CONSIDERANDO que, assim posto, no que se refere à Educação Infantil, o nível de ensino correspondente à faixa etária dos 04 e 05 anos de idade, ou seja, a pré-escola, passa a ser de frequência obrigatória;

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional ao estabelecer a obrigatoriedade da matrícula e frequência obrigatórias a essa faixa etária, conferiu ao Poder Público Municipal o prazo até o início do ano letivo de 2016, para a sua implementação progressiva, nos termos de seu artigo 6º, ao estabelecer: “O disposto no [inciso I do art. 208 da Constituição Federal](#) deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União”;

CONSIDERANDO que no MUNICÍPIO DE _____, já se constata a falta de vagas nas unidades de Educação Infantil, e que é cada vez maior o número de crianças que esperam por lugares em creches e pré-escolas, apesar desses direitos serem assegurados na Constituição Federal – desde sua promulgação em 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a todas aquelas que nele tiverem interesse;

CONSIDERANDO os dados estatísticos que demonstram o descompasso entre o número absoluto de crianças nessa faixa etária em comparação ao número de vagas atualmente ofertadas na Educação Infantil no MUNICÍPIO DE _____;

CONSIDERANDO, finalmente, a necessidade de o MUNICÍPIO DE _____ se adequar às normas constitucionais, bem como às normas da legislação federal relativas às políticas de atendimento dos direitos da infância e juventude;

RESOLVEM

Celebrar o presente TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, com fulcro no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal n. 7.347/85 – LACP e artigo 211 da Lei Federal n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, mediante os seguintes TERMOS:

O MUNICÍPIO DE _____ assume a obrigação de fazer, consistente na implantação, manutenção e operacionalização do seguinte programa de proteção à infância e à juventude:

1. atendimento de todas as crianças de quatro e cinco anos de idade do MUNICÍPIO DE _____, com garantia de acesso e permanência em período integral em pré-escolas, até o início do ano letivo de 2016, nos termos do disposto nos incisos I e IV do artigo 54 (dever de ofertar) c/c os incisos I e III do artigo 208 (responsabilização judicial referente ao não oferecimento ou oferta irregular), ambos da Lei Federal n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; incisos I e IV do artigo 4º (dever de ofertar) e inciso V do artigo 11 (incumbência dos municípios), ambos da Lei Federal n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e do artigo 205 (do direito à educação), inciso I do artigo 208 (ensino obrigatório) e parágrafo 2º do artigo 211 (prioridade de atuação dos municípios), todos da Constituição Federal e artigo 6º (que confere aos níveis de ensino constituídos pela pré-escola e ensino médio, caráter de obrigatoriedade de frequência, ao lado do então já obrigatório ensino fundamental) da Emenda Constitucional n. 59, de 2009;

1.1) observando, de forma imediata, no mínimo, a demanda manifesta, fato este comprovado através do recebimento, nesta Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, de, aproximadamente, _____ pedidos de vaga em pré-escola, sem atendimento, somente no ano de _____, demonstrando a defasagem na oferta da educação nesta etapa de ensino;

1.2) o compromisso acima não exonera o MUNICÍPIO DE _____, em sua obrigação constitucional de ofertamento de vagas em creches para a primeira etapa da Educação Infantil – crianças na faixa etária compreendida entre 0 (zero) a 03 (três) anos de idade, para todas aquelas que manifestarem seu interesse.

2) Para efetivação do objeto do presente termo de COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, o MUNICÍPIO DE _____, implementará, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento) da demanda absoluta remanescente, constatada nos levantamentos estatísticos.

3) Para comprovação do cumprimento progressivo do objeto do presente termo de COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA o MUNICÍPIO DE _____, encaminhará, ao MINISTÉRIO PÚBLICO, ao final de cada exercício, até o dia 10 (dez) de janeiro do exercício subsequente, documentos aptos a demonstrá-lo.

4) Os recursos necessários à implementação do presente termo de COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA serão obtidos ...

SUGESTÕES:

a) --- junto ao orçamento destinado à Secretaria Municipal de Educação, se necessário, através do remanejamento dos recursos constantes do orçamento em execução, que poderão ser avocados de áreas não prioritárias e/ou, se necessário, por intermédio da abertura de créditos orçamentários suplementares ou especiais;

b) --- de igual forma, se necessário, para fins de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, serão tomadas as providências a que alude o parágrafo 1º do artigo 23 da citada Lei Complementar, bem como inciso I do parágrafo 3º do artigo 169 da Constituição Federal de 1988;

c) --- também, se necessário, deve-se providenciar, através do remanejamento de recursos orçamentários previstos para este exercício financeiro, abertura de crédito orçamentário suplementar ou outro meio legal cabível, os recursos necessários ao início de concretização do compromisso;

d) --- o referido compromisso será, também, contemplado na Lei Orçamentária de 2012 e exercícios subsequentes, evitando, assim, que sofra solução de continuidade;

e) devendo, ainda, o MUNICÍPIO DE _____, adequar o Plano Plurianual (PPA) de 2011-2014 e leis de diretrizes orçamentárias, ao compromisso assumido, nos termos das alíneas c e d do parágrafo único do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente;

5) Para o cumprimento da obrigação relacionada, o MUNICÍPIO DE _____, deverá promover junto a seus órgãos e programas as adaptações necessárias, e se não disponíveis nos quadros do município, deve ser providenciada a contratação, após prévio concurso público, de profissionais com a habilitação necessária prevista no artigo 62 combinado com o parágrafo 4º do artigo 87, um e outro da Lei Federal n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (habilitados em nível superior);

6) O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no parágrafo 3º do artigo 12 da Lei Complementar n. 101/00 – LRF, antes do prazo final para o encaminhamento ao Poder Legislativo local, das propostas de Plano Plurianual, de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária para o exercício subsequente, remeterá cópias das mesmas ao Ministério Público, de modo a permitir a aferição da adequação do orçamento municipal ao contido no presente Termo e às disposições contidas nas alíneas *c* e *d* do parágrafo único e *caput* do artigo 4º da Lei Federal n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e *caput* do artigo 227 da Constituição Federal. No mesmo sentido, encaminhará, de imediato, qualquer alteração subsequente às propostas de leis orçamentárias, bem como informará de emendas tendentes a suprimir ou restringir dotações à área da infância e juventude ou educação, propostas pela Câmara Municipal, de modo a permitir a tomada, pelo Ministério Público, das medidas administrativas e judiciais que se fizerem necessárias.

O não-cumprimento deste acordo implicará na multa cominatória **diária** de R\$ 1.000,00 (mil reais), a ser recolhida ao MUNICÍPIO DE _____, pelo PREFEITO MUNICIPAL Senhor _____, sem prejuízo da adoção das medidas judiciais cabíveis, com a apuração de eventual responsabilidade do agente público omissor, a teor do disposto no artigo 208 c/c artigo 216, um e outro da Lei Federal n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, bem como disposições correlatas contidas no Decreto-Lei n. 201/67 – Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, por estarem compromissados, firmam este TERMO em 02 (duas) vias de igual teor, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma da lei (artigo 211 da Lei Federal n. 8.069/90 - ECA e parágrafo 6º do artigo 5º da Lei Federal n. 7.347/85 - LACP e inciso VIII do artigo 585 do Código de Processo Civil).

Local, dia de mês de 2011.

Prefeito do Município de _____

Ministério Público do Paraná

Testemunhas:
